

LE CONSEIL DES MINISTRES SOUS LA RESTAURATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1936, à 13 heures 30

PAR

M. Jean BARBEY

JURY { *Président* : M. Joseph BARTHÉLEMY, *professeur.*
Suffragants { MM. GIDEL
MESTRE } *professeurs.*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

158-160, Rue Saint-Jacques

1936

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONSEIL DES MINISTRES

SOUS LA RESTAURATION

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1936, à 13 heures 30

PAR

M. Jean BARBEY

JURY	{	<i>Président : M. Joseph BARTHELÉMY, professeur.</i>	
		<i>Suffragants</i> {	<i>MM. GIDEL MESTRE</i> } <i>professeurs.</i>

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^e

158-160, Rue Saint-Jacques

1936



A la mémoire de mon Père

GEORGES BARBEY

Président à la Cour d'Appel d'Orléans

AVANT-PROPOS

Après la tourmente révolutionnaire, après le Gouvernement personnel de Napoléon, les idées de liberté, chères aux philosophes du XVIII^e siècle, devaient, enfin, voir le jour à la chute de l'Empire.

La pensée de chacun avait été subordonnée à celle du Maître. Une main forte avait conduit la France vers son destin, vers la gloire. L'abdication de Fontainebleau devait provoquer une réaction, un besoin naturel de libéralisme.

La restauration des Bourbons, au mois d'avril 1814, sur « le trône de leurs pères », ne pouvait, en aucune façon, impliquer un retour à l'état de choses ancien. La monarchie absolue était morte en 1789.

Restait à donner à la France un mode de gouvernement nouveau.

L'influence anglaise, le mouvement des idées, contribuèrent à introduire, en France, en 1814, le régime parlementaire. Le gouvernement de cabinet, pour employer l'appellation que les Anglais donnent au gouvernement parlementaire, « suppose tout d'abord le gouvernement représentatif, dont il est une variété. Il suppose aussi la séparation juridique du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, qui sont conférés à des titulaires distincts et indépendants » (1).

Au roi est conféré le pouvoir exécutif ; au Parlement — Chambre des Députés et Chambre des Pairs — le pouvoir législatif.

Le Chef du pouvoir exécutif ne peut, à lui seul, supporter le poids de l'administration d'un Etat ; il est, nécessairement, quelle que soit la forme du Gouvernement, assisté de conseillers.

(1) Esmein : *Droit Constitutionnel*, p. 152.

« Ce n'est que dans le régime parlementaire qu'il y a un Cabinet ou, à proprement parler, un ministère » (1).

Le principe de la séparation des pouvoirs ne dresse pas des cloisons étanches entre l'exécutif et le législatif. Ils sont appelés à collaborer. Le lien qui les unit est le ministère.

Tous les actes qui se font au nom et par l'ordre du roi « doivent être préalablement délibérés et décidés par les ministres, statuant en corps et comme conseil délibérant » (2).

C'est ce conseil délibérant, ou conseil des Ministres, que nous nous proposons d'étudier.

Que prévoit la charte ?

Quel est le rôle de chacun ? Du roi, du Président du Conseil, des ministres, des princes ?

Comment travaille-t-on ? Dans quel esprit ?

Le Ministère est-il homogène ? responsable ?

Que sera le Cabinet sous la Restauration ?

L'exécutif sera-t-il fort et indépendant, ne recevant son impulsion que du monarque ou du Président du Conseil ?

Ou bien, ne sera-t-il, en quelque sorte, qu'une émanation du pouvoir législatif, qu'un « comité » véritable trait d'union entre l'exécutif et le législatif, et dans une dépendance assez intime avec ce dernier ? (3).

Le Ministère doit bien être le reflet de la majorité des Chambres, et, celles-ci en lui refusant ses voix peut signer son arrêt de mort. Mais, par contre, le ministère dispose d'une arme redoutable : la dissolution. Nous verrons, d'ailleurs, que durant ces seize années, les ministres sont plus les ministres du roi qu'ils ne sont des ministres dépendant des Chambres.

Le 12 février 1816, à l'occasion de la discussion à la Chambre des députés, du projet de loi électorale, Royer-Collard, redoutant la force de la majorité de la Chambre,

(1) Joseph Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, p. 108.

(2) Esmein : *Droit Constitutionnel*, p. 152.

(3) Bagehot : *The english Constitution*, 4^e édit., n° 1, p. 10 et 11. Cité par Esmein, *Droit Constitutionnel*, p. 484.

véritable principe du régime représentatif, prononçait ces paroles prophétiques: « Le jour où le Gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi, en fait, que la Chambre peut repousser les ministres du roi et lui en imposer d'autres, qui seront ses propres ministres et non les ministres du roi, ce jour-là c'en est fait, non pas seulement de la charte, mais de notre royauté, de cette royauté indépendante, qui a protégé nos pères et de laquelle seule la France a reçu tout ce qu'elle a jamais eu de liberté et de bonheur : ce jour-là, nous sommes en république » (1).

Souvent, à l'occasion de votes importants, le cabinet sera mis en minorité ; il n'en restera, pas moins, à la tête des affaires.

C'est, en outre, dans un régime parlementaire, le droit incontestable du chef du pouvoir exécutif de nommer et de révoquer les ministres.

Et ainsi, sera satisfait le grand principe de la séparation des pouvoirs.

Quelques années, auparavant, Condorcet demandait que l'exécutif ne fut pas dans « une dépendance servile ».

Il développait, encore, sa pensée, à une séance de la Convention du 28 février 1793, lorsqu'il disait : « si les membres du Conseil sont les agents du corps législatif, ils ne doivent pas en être les créatures » (2).

Les ministres de la Restauration, qui seront, généralement, membres de l'une ou de l'autre chambre, pourront bien n'en pas faire partie. Ils devront avoir, et ils auront, en fait, le souci de leur indépendance.

(1) Cité par Villèle dans ses *Mémoires*, t. I, p. 469.

(2) Cité par Esmein, *Droit Constitutionnel*, p. 491. Réimpression de l'ancien moniteur, t. XV, p. 463.

CHAPITRE PREMIER

La Charte et les Ministres **Les idées des contemporains**

SECTION I

LA CHARTE ET LES MINISTRES

La charte suppose les ministres ; elle est muette quant à l'organisation du ministère.

« Le gouvernement parlementaire, variété développée, complexe et délicate du gouvernement représentatif, implique essentiellement une collaboration équilibrée entre le Parlement et le Chef de l'Etat, qui va s'exercer par l'intermédiaire du Cabinet responsable, cheville ouvrière du régime.

C'est un système dont les règles sont pour la plupart faites de nuances, difficiles à saisir, à limiter, à définir. Il apparaît à l'analyse comme le fruit d'une ingénieuse conception de l'esprit ; il est, en réalité, une sorte de produit spontané de l'histoire, dont le berceau est, comme celui du gouvernement représentatif, l'Angleterre » (1).

La coutume — plus peut-être encore que la loi écrite — ne crée-t-elle pas le droit constitutionnel ?

Cette loi écrite est la Charte de 1814. Le gouvernement de cabinet trouve dans cet acte ses lettres de naturalisation,

(1) Joseph Barthélemy et Paul Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 162.

En insérant dans son projet de constitution, le principe de sa propre conservation, le Sénat s'était discrédité (1). Louis XVIII ne voulut pas admettre le principe de la délégation du pouvoir exécutif que lui proposait le Sénat impérial, avec quelque impertinence. En habile politique, Louis XVIII ménageait les transitions et admit le principe de la constitution, proposée par le Sénat, quoiqu'« empreinte de la précipitation » avec laquelle elle avait été rédigée.

La déclaration de Saint-Ouen, du 2 mai 1814, renversait les rôles : Louis XVIII avait le bénéfice de celui qui donne, il n'acceptait rien.

« Rappelé par l'amour du peuple au trône de ses pères », le roi s'attribuait, à bon compte, un titre de gloire en octroyant (2) une charte à son peuple (3).

« La charte — écrit Chateaubriand — n'est donc point une plante exotique, un accident fortuit du moment : c'est le résultat de nos mœurs présentes ; c'est un traité de paix signé entre les deux partis qui ont divisé les Français : traité où chacun des deux abandonne quelque chose de ses prétentions pour concourir à la gloire de la patrie » (4).

Pour l'illustre écrivain, la charte n'était qu'un moyen terme.

Qu'on ne s'étonne donc point de n'y trouver que peu de précisions quant au fonctionnement du régime nouveau.

C'est en vain que l'on chercherait dans ses nombreux articles les caractéristiques du gouvernement de cabinet.

De ce cabinet — dont l'importance est capitale — est-il seulement question ?

L'article 13 pose deux principes indivisibles : « La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive ».

(1) Le Sénat avait, en effet, préparé une Constitution. Il appelait Louis XVIII comme un roi électif et s'était réservé, dans son texte, des garanties et des faveurs exorbitantes.

(2) Voici le préambule de la charte :

« Nous avons volontairement, et par le libre exercice de notre « autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos « sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la « charte constitutionnelle qui suit : »

(3) Voir : *Histoire des deux Restaurations* de Vulabellé, t. II, p. 62, Pierre Simon : *L'élaboration de la charte constitutionnelle de 1814*.

(4) Chateaubriand : *Réflexions politiques*, ch. XIII.

Le monarque doit être en dehors de toute critique, de toute discussion. Il plane au-dessus des partis. Il est irresponsable.

Il n'agit pas. Ce sont ses ministres qui agissent en son nom et qui, ayant la réalité du pouvoir, en assument la responsabilité.

Pour être valables et authentiques, les actes du roi doivent être revêtus, bien que cette formalité ne soit prévue par aucun texte, du contreseing d'un ministre qui, seul, porte la responsabilité de l'acte.

« La charte ne dit point qu'il y aura des ministres ; elle les suppose ; elle ne dit point quels seront leurs titres et leurs attributions ; elle eût craint de gêner le pouvoir royal dans la plus juste de ses prérogatives, celle de choisir ses serviteurs, et de leur prescrire le genre et le mode de leurs services.

« Dans les états les plus démocratiques, le pouvoir exécutif choisit et renvoie les ministres à son gré, et sans expliquer ses motifs ; autrement il ne pourrait plus agir ; ce serait un corps paralysé tout à la fois de la tête et de la main » (1).

L'auteur, qui écrit ces lignes à la fin de la Restauration, semble trouver normal que la charte reste muette au sujet de l'organisation ministérielle. Elle prévoit les ministres, mais non le ministère.

Les dispositions ayant trait aux ministres sont ainsi conçues :

Art. 54 : « Les Ministres peuvent être membres de la Chambre des Pairs ou de la Chambre des Députés. Ils ont, en outre, leur entrée dans l'une ou l'autre chambre, et doivent être entendus lorsqu'ils le demandent ».

Art. 55 : « La Chambre des Députés a le droit d'accuser les ministres, et de les traduire devant la Chambre des Pairs, qui, seule, a celui de les juger ».

(1) Alph. Mahul : *Tableau de la Constitution politique de la monarchie française*, p. 473.

Art. 56 : « Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite ».

Ainsi, un seul principe est nettement dégagé : la responsabilité des ministres, et, encore, ne s'agit-il que de responsabilité pénale.

Le pouvoir exécutif est conféré au roi. Il apparaît donc, dès maintenant, qu'il se réserve d'organiser, à son gré, les rouages administratifs qui lui permettront d'administrer l'Etat, sous le contrôle des Chambres.

Art. 15 : « La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des Pairs et la Chambre des Députés des départements ».

Art. 16 : « Le roi propose la loi... » (1) et, il peut dissoudre la Chambre des Députés, sous réserve « d'en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois » (art. 50).

La charte n'est pas plus explicite que ne l'était la déclaration de Saint-Ouen, par laquelle le roi annonçait que « le Gouvernement représentatif » serait maintenu tel qu'il existait, divisé en deux corps, savoir :

Le Sénat et la Chambre composée des députés des départements.

Les ministres, responsables, qui pourraient être poursuivis par une des chambres législatives et jugés par l'autre.

Le régime parlementaire n'existait, dans la charte, qu'à l'état embryonnaire. Il résultera de l'évolution des institutions et de la lutte des idées.

La charte, qui ne prévoit pas l'organisation d'un ministère, ne peut donc envisager sa naissance, sa vie et sa mort et, pourtant, son article 18 stipule que « toute loi doit être discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux chambres ».

(1) Cependant, art. 19 « Les Chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne. » En fait, sous la Restauration, les Chambres usèrent largement de cette faculté.

Quel sera donc le résultat d'un vote de minorité ?

Si l'on tient comme nécessaire la création du ministère, la réponse alors est aisée. C'est un vote de défiance. Son existence est frappée de précarité.

Le roi n'aura qu'à renvoyer ses ministres, ou, s'il tient à ses collaborateurs, il n'aura qu'à dissoudre la Chambre pour briser sa résistance.

La charte n'apporte donc que confusion et incertitude là où on voudrait chercher la lumière.

Cette indécision apparaît bien compréhensible lorsque l'on se reporte à l'époque douloureuse où la France, elle-même, ne savait pas au juste ce qui lui convenait le mieux.

Les intérêts particuliers, très souvent contraires, s'entrechoquaient avec violence. Ceux qui avaient profité des régimes précédents voulaient conserver les avantages acquis, ceux qui avaient souffert pour la cause royaliste voulaient obtenir le prix de leur fidélité et de leur constance. La royauté avait peine à discerner ses vrais amis.

Les anciens lieutenants du bonapartisme, les plus capables, étaient-ils bien sincères dans l'attachement de fraîche date qu'ils témoignaient aux Bourbons ?

Un peuple las, éméché de gloire, blessé dans son patriotisme, manifestait des sentiments opposés, et encore, devait-il compter avec l'étranger, qui occupait une partie de son territoire.

Y aura-t-il un ministère ? Quels seront les différents départements ? Leurs attributions ? Un premier ministre sera-t-il chargé de diriger la marche du ministère et de le conduire au combat s'il doit obtenir la majorité ?

Autant de questions qui — en examinant le texte — restent sans solution.

L'on se demande de quelle utilité il pouvait bien être au roi, qui, dans son souci d'observer scrupuleusement la charte « en avait toujours un exemplaire sur son bureau » (1) et recommandait, en 1814, à ses ministres d'en avoir un dans leur poche !

(1) Ferrand : *Mémoires*, p. 84.

SECTION II

LES IDÉES DES CONTEMPORAINS

(Chateaubriand, Benjamin-Constant, Vitrolles, Guizot)

- I. L'opinion générale, la Constitution et le Ministère. — II. Inviolabilité et irresponsabilité du pouvoir royal. — Pouvoir neutre. — Distinction faite par Benjamin-Constant entre le pouvoir royal et le pouvoir ministériel. — Nécessité du ministère. — Conditions qu'il doit réunir. — III. Les Ministres devraient être membres des chambres et assister aux séances. — Utilité, sous un gouvernement représentatif, de la présence d'orateurs dans le Ministère. — IV. De la nomination et de la révocation des ministres par le roi. — V. Pour vivre, le cabinet doit se concilier et obtenir la majorité dans les chambres. — VI. Du principe de l'unité ministérielle. — VII. Seule, la responsabilité pénale des ministres est inscrite dans la charte. — Comment, à la longue, la responsabilité politique, s'étendant au ministère en entier, arrive à s'imposer aux esprits. — VIII. M. Guizot et le ministère. — Caractère du ministère dans le gouvernement représentatif d'après Vitrolles et Guizot. — Controverse. — IX. En 1814, s'il y a des ministres, il n'y a point de ministère.

A défaut de documents constitutionnels, les brochures — nombreuses au début de la Restauration — des publicistes et des hommes politiques, permettent de se rendre un compte plus exact de ce que devaient être le Cabinet et la marche du gouvernement parlementaire.

Les donneurs de conseils ne manquaient pas à l'époque. « Tenez-vous en au pouvoir fortement constitué que vous a légué l'Empire » disaient les uns, « conservez le lit de Bonaparte et couchez-y le roi » renchérisaient les autres.

Mais le plus grand nombre préconisait une constitution libérale, depuis l'Empereur de Russie jusqu'au dernier employé du ministère (1).

Une espèce de fièvre s'emparait des esprits, et ces idées se répandaient comme des épidémies. Tous les regards se tournaient vers la constitution anglaise « la seule connue qui eût résisté au temps et aux épreuves des dernières épo-

(1) Vitrolles : *Mémoires*, t. II, p. 229 et suiv.

ques », il n'était question que de se traîner sur les vestiges de ce régime, loué par Montesquieu, admiré par Voltaire.

Si le fruit était encore vert, il était formé : « Les données étaient semblables : un roi, une chambre des Pairs, une Chambre des Communes » (1).

Le Ministère était souvent l'objet des conversations bien que l'on ne le conçût que d'une manière très vague. Ce n'était, alors, qu'un groupement d'hommes politiques dont les fonctions, les attributions et la dénomination étaient mal définies. Le Général de Beurnonville, simple ministre d'Etat en 1814 (2), mais ayant de ce fait son entrée au Conseil, ne se trouvait-il pas « en quelque sorte, le juge des ministres à département » ; et « il ne pouvait pas arranger dans sa tête qu'un ministre à portefeuille eût un traitement » supérieur au sien (3).

Bien, plus, le Comte Ferrand, également Ministre d'Etat et Directeur général des postes, déniait la qualité et le rang de ministres à trois « Secrétaires d'Etat » : le baron Louis (Finances), Malouet (Marine) et le Général Dupont (Guerre) qui faisaient partie du ministère de la première Restauration. Et pourtant, ces administrateurs, de véritables ministres, avaient la direction d'un département ministériel, mais « n'entraient au Conseil que lorsqu'ils avaient des rapports à faire » (4).

Une telle erreur est pardonnable chez Ferrand qui, resté homme d'ancien régime, comprenait si peu l'économie du gouvernement représentatif, que, même éloigné des affaires, il continuait d'adresser à Louis XVIII, deux ou trois fois par an, des mémoires et des observations (5). Il faisait partie des nombreux brouillons que la royauté comptait à cette époque. La monarchie avait trop d'amis !...

(1) Vitrolles : *Mémoires*, t. II, p. 229 et suiv.

(2) Nous verrons, plus loin, que le titre de Ministre d'Etat était purement honorifique et ne correspondait à aucune fonction gouvernementale active.

(3) Beugnot : *Mémoires*, t. II, p. 277.

(4) Ferrand : *Mémoires*, p. 72.

(5) Ferrand : *Mémoires*, p. 228.

II

Des premiers, Benjamin-Constant et Chateaubriand ont clarifié l'atmosphère. Ils délimitent la situation particulière du roi, le rôle des ministres et les rapports de ceux-ci avec le souverain et les Chambres.

« Un monarque héréditaire peut et doit être irresponsable : c'est un être à part au sommet de l'édifice, ... sa dignité est un patrimoine de famille, qu'il retire de la lutte, en abandonnant son ministère » (1).

Benjamin-Constant (2) plaçait tellement haut le pouvoir royal que, dans sa crainte que le nom même du roi ne fut compromis, il en arrivait à isoler le souverain de ses ministres.

Entre eux, il n'y a que peu ou pas de collaboration.

Reprenant une idée émise, avant lui, par Stanislas de Clermont Tonnerre (3), président de l'Assemblée Constituante, le célèbre publiciste distinguait quatre pouvoirs constitutionnels :

le pouvoir royal,

le pouvoir exécutif (ou pouvoir ministériel),

le pouvoir représentatif,

le pouvoir judiciaire.

Sa pensée dominante est, en dédoublant l'exécutif, de créer un « pouvoir neutre » dans la personne du roi.

Le pouvoir ministériel a une existence propre, séparée de celle du pouvoir royal. Et, s'il est responsable, il est évident que, seul le pouvoir ministériel doit être actif (4). C'est la contre-partie logique.

(1) Benjamin-Constant : *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 193.

(2) Benjamin-Constant : *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 175.

(3) Clermont Tonnerre écrivait : « Il y a dans le pouvoir monarchique, deux pouvoirs distincts, le pouvoir exécutif, investi de prérogatives positives, et le pouvoir royal, qui est soutenu par des souvenirs et par des traditions religieuses ».

(4) *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 18 et 27.

Chateaubriand loue également le principe de l'inviolabilité admis par la charte. Les orages sont pour les ministres : la paix, le respect et l'amour sont pour le roi (1).

D'ailleurs, dans des desseins différents, royalistes et libéraux mettaient la personne royale sur un piédestal.

Le 16 mars 1822, lors d'une séance à la Chambre, un membre de la gauche, le Général Foy, s'adressant au Garde des Sceaux, M. de Peyronnet, s'écriait : « Le nom du roi ne doit pas trouver sa place dans nos discussions ; l'intérêt du roi est fixe et perpétuel ; l'intérêt des ministres est variable et passager ; ils doivent donc se garder d'étendre le manteau royal sur leurs guenilles ministérielles » (2).

Les Anglais résument ce principe de l'inviolabilité en une phrase : « Le roi ne peut pas faire le mal ».

Un homme politique, particulièrement actif et intrigant, qui joua un rôle important au retour des Bourbons en France, le baron de Vitrolles, publia — sous l'anonymat, en 1815 — une brochure (3) dans laquelle il exposait ses vues au sujet du gouvernement représentatif.

Le roi ne doit pas s'exposer à être personnellement attaqué, « il se trouverait ainsi engagé dans une lutte continuelle, qui compromettrait sans cesse sa dignité, et même son existence politique » (4) et, pour que l'inviolabilité, dont sa personne est entourée, soit respectée d'une façon absolue, il doit consentir à ne pas se mettre en avant, bien qu'il soit indéniable que toute l'action gouvernementale lui appartienne. C'est ce que M. Thiers traduira, plus tard, par le roi règne mais ne gouverne pas.

S'il use de son autorité, il ne le fera que par des intermédiaires qui, eux, sont « toujours prêts à s'offrir en sacrifice » (5). C'est en se basant sur cet axiome et sur la res-

(1) Chateaubriand : *Réflexions politiques*, ch. XXII, p. 137.

(2) Discours rapporté par Vaulabelle. *Histoire des deux Restaurations*, t. VI, p. 155.

(3) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, par un membre de la Chambre des Députés.

Cette brochure devait donner naissance, entre Vitrolles et Guizot, à une polémique dont nous serons obligés de dire quelques mots.

(4) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 9.

(5) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 10.

pensabilité des ministres que l'auteur de la brochure justifie la nécessité du ministère dans un gouvernement représentatif.

Cet organisme doit réunir — d'après lui — trois conditions qu'il étudie séparément :

a) La responsabilité des ministres.

b) Le ministère doit être populaire, c'est-à-dire, représenter l'opinion publique et, par conséquent, la majorité de la Chambre.

c) L'unité du ministère.

Quelques mois plus tard, ces principes seront développés, dans un ordre différent, mais dans le même esprit, par l'auteur de *« La monarchie selon la charte »*.

Le baron de Vitrolles expose, dès le début de la Restauration, toutes les caractéristiques du gouvernement de cabinet. Ses théories dénotent une parfaite compréhension du régime parlementaire et il n'apparaît pas, aujourd'hui, qu'il ait notamment exagéré l'influence des chambres sur le ministère, comme cela lui a été reproché. Il dégage, de l'étude de l'histoire d'Angleterre, les conséquences que l'usage du gouvernement représentatif a eues sur l'existence des ministres et les règles qui — peu à peu — se sont établies. Le parallèle qu'il fait est de nature à permettre d'éviter les tâtonnements funestes, mais il n'entend pas copier servilement les institutions de nos voisins.

« Ce n'est donc pas — écrit-il — l'imitation de ce qui existe en Angleterre, que nous voulons établir ; nous savons qu'en transplantant sur notre sol ce chêne vigoureux, nous pouvons et nous devons même, en élaguer de nombreuses branches, et qu'il doit pousser chez nous un nouveau bois et un nouveau feuillage ; mais nous en devons ménager toutes les racines, sous peine de le voir flétrir et mourir » (1).

(1) *Du Ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 13.

III

Benjamin-Constant souhaitait que les Ministres fussent choisis par le roi, parmi les membres des assemblées et assistassent fréquemment à leurs séances (1).

Le même vœu est exprimé, avec force, par Chateaubriand (2). C'est une hérésie que de ne pas voir les ministres participer aux travaux des assemblées.

« Un ministère, dit-on, n'est pas obligé de suivre aux Chambres ses projets de lois ; il peut très bien se dispenser d'y venir..... Tout cela est insoutenable et contraire à la nature du gouvernement représentatif. Si un ministre ne daigne pas défendre le projet de loi qu'il a apporté ; comment ses amis le défendraient-ils ? Suivez la dictée du bon sens, et les routes battues ; revenez à la majorité : vous n'aurez plus de répugnance à vous rendre à des assemblées où vous serez toujours sûrs de triompher, où vous n'aurez à recueillir que des choses agréables. Les faux systèmes gâtent et perdent tout » (3).

Mais, si l'on était obligé de soutenir cette idée, qui apparaît, aujourd'hui, comme une vérité évidente, c'est que l'on était peu préparé et que l'on se faisait, comme nous l'avons déjà vu, une opinion fausse du gouvernement de cabinet. Le tempérament même et l'éducation des hommes politiques de l'époque ne les prêtaient guère à soutenir de longs débats dans une assemblée nombreuse.

Talleyrand, le duc de Richelieu, étaient plus faits pour discourir dans une réunion choisie de diplomates que pour jouer les rôles de tribun à la Chambre.

(1) *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 65 et suivantes.

(2) *De la monarchie selon la charte*, ch. XXIV. Chateaubriand publia — dans le dessein d'accabler le ministère de Richelieu — son pamphlet, où l'auteur « semblait avoir condensé toutes les ressources de son esprit et toute la magie de son talent pour en faire un chef-d'œuvre de perfidie ». (E. Daudet. *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 156). Sa publication fut devancée par l'ordonnance du 5 septembre 1816. Ulcéré par la dissolution de la chambre « introuvable », Chateaubriand fit suivre son ouvrage d'un post-scriptum.

(3) *De la monarchie selon la charte*, chap. XL.

Ce fut, souvent, une faiblesse pour les ministères de la Restauration de compter aussi peu d'orateurs. Les Lainé, les de Serre, les Pasquier, les Villèle, les Martignac étaient peu nombreux, mais ceux-là comprenaient leur rôle de ministre parlementaire et n'hésitaient pas, pour soutenir les projets gouvernementaux ou défendre le ministère, à monter à la tribune qu'ils ont illustrée de leurs talents.

Quelques années après les débuts de la Restauration — en 1823 — Chateaubriand, évoquant la grande ombre du Cardinal de Richelieu, déplorait les difficultés que rencontraient, dans leurs travaux, les ministres d'un gouvernement représentatif. Les qualités qui font les ministres immortels excitent trop de jalousie. Le don de la parole leur est nécessaire pour vivre, même si cette faculté n'appartient qu'aux « têtes vides ».

« Un grand esprit de cabinet n'est jamais sûr, dans ce pays-ci, de vivre au-delà d'une session : il est obligé de perdre les trois quarts de sa journée à défendre misérablement sa personne » (1).

IV

Si la nomination des ministres appartient au souverain, il peut également les renvoyer, sans qu'il soit besoin de les convaincre d'un crime ou d'un projet coupable (2). C'est le droit incontestable du roi. L'article 13 de la charte est formel : « au roi seul appartient la puissance exécutive » mais, les principes de l'inviolabilité et de la responsabilité ministérielle dictent au monarque l'attitude prudente qu'il doit prendre.

De son second principe : « de la popularité du ministère », Vitrolles tire des conséquences rigoureusement logiques, dans un gouvernement de cabinet.

Le roi choisit ses ministres. C'est son droit. Mais, comment exercer son choix.

(1) *Congrès de Vérone*, t. I, chap. LIV.

(2) Benjamin-Constant : *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 181.

Prendre tel ministre parce qu'il est uniquement *personna grata* du souverain ? Le roi peut le faire, certes, mais serait-ce bien politique ?

Les liens d'amitié, les sympathies sont insuffisantes lorsque l'intérêt d'un Etat est en jeu.

Le roi serait mieux inspiré en désignant une personnalité qui se recommanderait à lui, non à raison de sentiments d'affection, mais de ses talents et de la popularité dont il jouit dans le pays.

Il faut que le souverain soit attentif à porter son choix « sur les hommes que l'opinion de la Chambre désignerait si elle était appelée à y concourir directement » (1).

Autrement dit, si le choix des ministres appartient au roi, le roi doit faire état de l'opinion et de la majorité du parlement. Ainsi, le roi tirera une grande force de son gouvernement. Il sera assuré de combler les vœux de la nation.

« Il faut que les ministres apportent au roi tous les avantages possibles..., et c'est pour cela qu'il faut essentiellement qu'ils soient *populaires* ; qu'ils associent au gouvernement la puissance de l'opinion » (2).

Cette règle est essentielle sous un régime parlementaire. « C'est ainsi que s'établit cette unité d'intention qui donne au gouvernement toute sa force » (3).

Pour l'avoir méconnue, la royauté légitime a sombré. Charles X devait se séparer de Martignac pour former l'incohérent ministère du 8 août : le goût très vif qu'il témoignait pour Jules de Polignac était le seul titre qui désignait ce ministre à son choix.

S'il y a désaccord entre le roi et le cabinet, que peuvent faire le roi et ses ministres ?

Si c'est le roi qui n'approuve pas le système de ses ministres, il peut les renvoyer.

Au cas où un ou plusieurs ministres n'auraient plus la confiance du souverain, il est évident qu'il peut les prier

(1) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 30.

(2) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 29.

(3) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 35.

de lui remettre leur démission. Mais, au préalable, il est sage de s'assurer de l'assentiment des autres ministres — de ceux qu'il entend maintenir aux affaires — car, sans cette précaution, ceux-ci pourraient prendre parti pour leurs collègues chassés et le ministère, en entier, serait démissionnaire (1).

Si c'est un ministre, ou le ministère, en entier, qui est en désaccord avec le souverain, Vitrolles préconise une solution parfaitement constitutionnelle.

« Il arrive cependant quelquefois que le ministère, ou quelques-uns des ministres, voient trop de dangers et des inconvénients trop graves à suivre la direction que des opinions particulières donneraient au roi ; alors, après avoir employé toutes les voies de persuasion, les représentations les plus soumises, ils déclarent qu'ils ne peuvent pas prendre sur eux (2) la responsabilité des mesures qui leur sont imposées ; et, si le roi persiste, ils quittent le ministère » (3).

Nous verrons, tout à l'heure, ce qu'il advient au cas où ministère se retire en entier. Mais, si un ministre quitte le gouvernement parce qu'il est en désaccord avec le roi ou avec ses collègues, quel parti doit-il prendre ? Chateaubriand est formel, il n'admet que deux positions : ou être ministériel, ou être opposant. Qu'un ministre vienne à quitter le pouvoir, dans ces conditions, il doit se ranger dans l'opposition systématique. C'est ce que fit le ministre des Affaires Étrangères, en 1824, lorsqu'il fut renvoyé par Louis XVIII.

« L'opposition surnommée de *conscience* est impuissante. La conscience peut arbitrer un fait *moral* ; elle ne juge point d'un fait *intellectuel* ; force est de se ranger sous un chef, appréciateur des bonnes et des mauvaises lois. N'en est-il ainsi ? alors tel député prend sa bêtise pour sa conscience et la met dans l'urne. L'opposition dite de *conscience* consiste à flotter entre les partis, à ronger son frein, à voter même, selon l'occurrence, pour le ministère,

(1) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 64.

(2) Les démissions de MM. de Chabrol et Courvoisier en sont un exemple.

(3) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 38.

à se faire magnanisme en enrageant ; opposition d'imbécillités mutines chez les soldats, de capitulations ambitieuses parmi les chefs. Tant que l'Angleterre a été saine, elle n'a jamais eu qu'une opposition systématique : on entraît et l'on sortait avec ses amis ; en quittant le portefeuille on se plaçait sur les bancs des attaquants. Comme on était censé s'être retiré pour n'avoir pas voulu adopter un système, ce système, étant resté près de la couronne, devait être nécessairement combattu » (1).

Le roi doit laisser agir ses ministres, d'après eux-mêmes, puisqu'on s'en prendra à eux seuls des événements fâcheux (2).

S'il change de ministère, il ne doit le faire qu'à bon escient, puisque — pour vivre — la nouvelle administration aura le souci de se concilier la majorité dans les chambres.

Le rôle des ministres est particulièrement délicat. Rien ne procède directement du roi dans les actes du gouvernement, tout est l'œuvre du ministère (3).

Les conseillers de la couronne sont donc dans l'obligation — pour se maintenir au pouvoir — de conserver la confiance du roi, qui les a appelés, et de faire agréer leur système par la majorité des deux assemblées.

V

La majorité ? C'est le viatique dont ne saurait se départir, sans danger, le cabinet.

« Renoncer à la majorité, c'est vouloir marcher sans pieds, voler sans ailes ; c'est briser le grand ressort du gouvernement représentatif » (4).

La majorité ? C'est la gardienne des libertés. C'est elle qui contrebalance la puissance ministérielle. Avec elle, on n'a pas à redouter l'omnipotence du gouvernement.

(1) *Congrès de Vérone*, t. II, chap. XXV.

(2) *De la monarchie selon la charte*, chap. V.

(3) *De la monarchie selon la charte*, chap. IV.

(4) *De la monarchie selon la charte*, chap. IX.

« On parle des ministres : on se fait une idée ridicule et exagérée de leur influence. D'abord ils sont responsables; et c'est déjà une chose assez menaçante pour eux, que ce glaive suspendu sur leur tête. Ensuite nous avons contre leur incapacité une garantie qui tient à la nature même de nos constitutions. Nous sommes à peu près sûrs que les hommes les plus distingués par leur talents seront appelés au timon de l'Etat ; car un homme absolument nul ne peut occuper longtemps une première place, sous un gouvernement représentatif. Attaqué par la voix publique et dans les deux chambres, il serait bientôt obligé de descendre du poste où la seule faveur l'aurait fait monter. La nation est donc pour toujours à l'abri de ces ministres qui n'ont pour eux que l'intrigue, et dont l'impéritie a perdu plus d'Etats que les fautes mêmes des rois. Soupçonner la bonne foi des ministres est absurde. Est-ce avec une nation aussi éclairée, aussi spirituelle, qu'on pourrait employer de petites ruses ? » (1).

Loin de redouter l'action des chambres sur le ministère, comme le faisait — en 1816 — Royer-Collard (2), l'auteur de « *la monarchie selon la charte* », ce « vade mecum » nécessaire à tout homme appelé aux affaires, ne voit de salut pour le navire ministériel que dans le sillage de la majorité.

Chateaubriand ne craint nullement l'influence du parlement. Pour lui, la Chambre ne peut être une mauvaise inspiratrice. Il n'est pas inutile de rappeler — comme tout le monde sait — que sa brochure fut publiée au lendemain de la fameuse ordonnance du 5 septembre 1816 qui prononçait la dissolution de la Chambre « introuvable ».

Un coup mortel avait été porté dans le camp des ultras et ils conservaient l'amertume de la blessure reçue.

Il est douteux que Chateaubriand ait tant insisté sur les bienfaits de la majorité, si celle-ci avait été représentée par les factieux.

(1) Chateaubriand : *Réflexions politiques*, chap. XIV.

(2) Voir son discours du 12 février 1816, cité précédemment.

La chambre « ne doit pas souffrir que les ministres établissent en principe qu'ils sont indépendant des Chambres; qu'ils peuvent refuser de venir lorsqu'elles désiraient leur présence... Si on laisse passer cette grande phrase que les ministres du roi ne doivent compte qu'au roi de leur *administration*, on entendra bientôt par *administration* tout ce qu'on voudra.

... « Les ministres doivent être maîtres des chambres par le *fond*, et leurs serviteurs par la *forme*.

« Quel moyen conduit à cet heureux résultat? Le moyen le plus simple du monde: le ministère doit disposer de la majorité, et marcher avec elle; sans cela point de gouvernement » (1).

Partisan de la liberté de la presse (2), Chateaubriand compte sur une opinion publique éclairée.

Bien que la Chambre de la Restauration ne soit élue qu'au suffrage restreint, il situe (3) — non sans quelque raison — la source du gouvernement représentatif dans cette opinion publique « souveraine des législateurs et tyran le plus absolu, comme l'appelait Mirabeau ».

Le ministère doit, donc, sortir de la majorité de la Chambre des députés, puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire (4).

A l'occasion du renouvellement par cinquième de la Chambre, Lainé — nous rapporte Beugnot — se montrait moins affirmatif. Le ministère suivra-t-il la majorité? Donnera-t-on à l'opinion publique le rôle qu'elle devrait jouer?

« Nous sommes en pleine période d'hésitations. Vers quel courant sera-t-on emporté? Aussi, prudemment, Lainé ne formule-t-il que des souhaits. « Je ne sais pas si nous arriverons, et même si nous pouvons arriver à cette combinaison, dès longtemps éprouvée dans un pays voisin, d'un ministère avec une majorité dans les chambres, et où le gouvernement reçoit toute son action de cette combinaison ; il faut

(1) *De la monarchie selon la charte*, chap. XV.

(2) *De la monarchie selon la charte*, chap. XVIII.

(3) *De la monarchie selon la charte*, chap. XVIII.

(4) *De la monarchie selon la charte*, chap. XXIV.

peut-être, et au début, nous contenter de former ce vœu que le gouvernement rende à l'opinion publique l'hommage qui lui appartient, et tende toujours à marcher d'accord avec elle. Par l'élection, telle qu'elle nous est proposée, l'opinion a un moyen légal de se manifester chaque année» (1).

L'opinion et les chambres rechercheront les talents et les bergers capables. Les ministres passeront, jusqu'à ce que l'on ait trouvé les hommes idoines.

« Il y aura donc changement, tant que l'harmonie ne sera pas exactement établie entre les chambres et le ministère » (2).

Benjamin-Constant émet une opinion semblable, dans ses réflexions sur les Constitutions. « En réunissant les individus, sans cesser de distinguer les pouvoirs, on constitue un gouvernement en harmonie, au lieu de créer deux camps sous les armes. Il en résulte encore qu'un ministre inepte ou suspect ne peut garder la puissance. En Angleterre le ministre perd de fait sa place s'il se trouve en minorité » (3).

Mais, dans tout ceci, la majorité est souveraine. Que deviennent le roi et la minorité?

Le pouvoir du monarque est grand. Il peut rejeter la loi, il peut dissoudre la chambre rebelle.

Les ministres ne recourent à la dissolution que s'ils sont assurés d'obtenir des élections favorables.

« Point de milieu dans une constitution de la nature de la nôtre : il faut que le ministre mène la majorité ou qu'il la suive. S'il ne peut ou ne veut prendre ni l'un ni l'autre de ces partis, il faut qu'il chasse la chambre ou qu'il s'en aille. C'est à lui de calculer s'il est de force à frapper un coup d'Etat, s'il n'a rien à craindre aux élections pour la tranquillité du pays, s'il a le pouvoir de déterminer ces élections dans le sens qu'il désire, ou si n'étant pas sûr du

(1) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 225.

(2) Chateaubriand : *De la monarchie selon la charte*, chap. XXIII.

(3) Benjamin-Constant : *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, p. 220.

triomphe, il ne vaut pas mieux ou se retirer, ou revenir aux opinions de la majorité » (1).

Vitrolles, étudiant le désaccord qui peut diviser le ministère et la Chambre, prévoit deux hypothèses :

Le cabinet est en butte aux attaques de la majorité de la Chambre, mais, il se trouve que celle-ci, « entraînée par des idées particulières, ou par une opposition factieuse, cesse de marcher de concert avec l'opinion générale et n'a plus son appui » (2).

Quelle doit être l'attitude du gouvernement? S'il est convaincu que cette majorité n'exprime pas fidèlement la tendance du pays, s'il est assuré d'obtenir une autre représentation, les ministres n'ont qu'à conseiller au roi la dissolution du Parlement et « faire ainsi un véritable appel à l'opinion nationale » (3).

Enfin, les ministres voient leur système rejeté — sans aucune ambiguïté — par la majorité de la Chambre. Ils ont perdu la confiance du Parlement. La lutte est devenue impossible, ils doivent s'incliner devant la loi du nombre et se retirer, puisqu'ils ont perdu « l'appui continu » qu'ils doivent trouver, pour vivre, dans la majorité (4).

Le seul parti que puisse prendre désormais l'administration démissionnaire est d'entrer dans l'opposition.

Cette solution, rigoureusement logique, était dictée à notre auteur par la division qu'il faisait de la chambre en « deux partis distincts et bien déterminés » (5).

Il n'avait pas prévu l'émiettement des groupes politiques dans plusieurs de nos parlements modernes.

(1) Chateaubriand : *De la monarchie selon la charte*, chap. XXXIX.

(2) et (3) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 38.

(4) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 69.

P. 42. — En Angleterre, quand un ministère se retire, « non seulement toutes les places du cabinet, toutes celles qui peuvent donner de l'influence dans les affaires, changent aussi, mais encore tous les chefs d'administrations, leurs employés, tous ceux des ministères, jusqu'aux derniers, sont éloignés, pour faire place à ceux qui ont attaché leur sort et leur existence politique aux ministres qui entrent en place ».

(5) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 70.

Le Comte Ferrand émettait un souhait semblable : « Il aurait fallu qu'il n'y eût dans la chambre que deux partis : le parti ministériel ou royaliste (car ce doit être la même dénomination) et le parti libéral ». Ferrand : *Mémoires*, p. 223.

La majorité ne se rendit pas compte, tout d'abord, de sa force et, bien mince était le droit de regard qu'elle exerçait sur les actes du ministère.

Le droit, reconnu dès 1814, d'adresser à la chambre des pétitions favorisa le contrôle qu'elle pouvait avoir sur le gouvernement. Les particuliers avaient ainsi la faculté de saisir le parlement des questions les plus diverses (abolition du divorce, marché des fournitures, acquisition de biens nationaux, etc...) Les discussions auxquelles donnait lieu le développement de ces pétitions permettaient — en fait, sinon en droit — de questionner les ministres.

L'habitude légale d'interpeller le ministère sur ses actes se trouve en germe dans la faculté qu'avaient les chambres de pouvoir discuter les pétitions dont elles étaient saisies (1).

Il ne se dégageait, encore, aucune conséquence de ce droit virtuel.

Les chambres ne prirent qu'assez tard conscience de leur puissance et, déférentes qu'elles étaient de l'autorité royale, n'osaient pas exiger du souverain le renvoi de ses ministres.

D'ailleurs, en 1814, on ignorait ce que pouvait être la responsabilité politique du gouvernement.

La chambre puisera sa force dans l'obligation qu'elle a de voter le budget. Chaque demande de crédit devra amener, de la part du ministre, des justifications : la chambre sera donc appelée à apprécier un acte futur du gouvernement. La vérification de l'emploi des crédits, pour un exercice écoulé, permettra, en outre, de juger la conduite passée du gouvernement (2).

Ce court exposé nous permet de comparer le ministère au fléau d'une balance. L'un des plateaux contient la confiance du souverain; l'autre, la majorité du parlement. L'équilibre doit être parfait. S'il vient à se rompre, il n'y a

(1) Le droit d'interpellation ne sera reconnu que sous la monarchie de juillet.

(2) Joseph Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire*, p. 64.

que deux solutions constitutionnelles : le changement de ministère ou la dissolution de la chambre.

Au retour de Gand, les deux premiers ministères de la Restauration nous en fournissent l'exemple : le cabinet présidé par Talleyrand abandonna le pouvoir avant même la rentrée des chambres. La seule crainte de ne pas obtenir la majorité avait amené sa chute. Le gouvernement de Richelieu brisa l'opposition qu'il rencontrait dans la chambre « introuvable » et, après avoir dissout la chambre, il resta au pouvoir.

Quant à la minorité, « elle n'a qu'un droit, comme le disait Cobden, celui de faire tous ses efforts pour devenir la majorité à son tour, et jusqu'à ce qu'elle réussisse dans cette entreprise, elle doit accepter l'impuissance et l'exclusion » (1).

Que les minorités proclament ouvertement leurs systèmes et leurs principes, qu'elles développent leurs critiques des projets gouvernementaux, qu'elles indiquent la marche de l'administration qu'elles seraient appelées à diriger, et, ainsi, elles pourront aspirer à la conquête de la majorité, puis du pouvoir (2).

Il serait, souvent, contraire à la vérité de penser que l'action de l'opposition est stérile. Elle peut être un stimulant pour le ministère qui doit toujours rester sur ses gardes, redoubler d'ardeur et éviter les fautes. Celles-ci, en effet, feraient des mécontents qui ne manqueraient pas d'aller grossir les rangs de la minorité.

Ainsi, « la lutte pour le pouvoir n'est plus entre le peuple et le souverain, mais entre la minorité de la chambre et les ministres : outre cela, le roi y trouve une garantie qu'il est bien facile d'apprécier ; c'est celle de ne pas être ébranlé par les murmures » (3).

(1) Citation rapportée par Esmein. *Droit constitutionnel*, p. 321.

(2) En ce sens. Al. Mahul. *Tableau de la constitution politique de la monarchie française selon la charte*, p. 477.

(3) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 48.

VI

Sans vouloir donner, ici (1), de grands développements au principe de l'unité du cabinet, continuons de fixer, dès maintenant, les grandes lignes de l'organisation ministérielle.

Il apparaît — après plusieurs mois de gouvernement — que de nombreux esprits éclairés aient nettement compris la nécessité d'un ministère uni.

C'était une idée chère à Talleyrand, Chateaubriand, Vitrolles.

Après l'avoir posé dans ses *Réflexions*, Chateaubriand développe, quelques mois plus tard, ce principe, dans *la monarchie selon la charte* (chapitre XXV), « Le ministère une fois formé doit être un... »

Talleyrand voulait que le ministère se présentât « comme étant un » (2).

Le baron Louis — le ministre le plus libéral qui collabora avec des ministres royalistes — voyait dans l'homogénéité du ministère le plus sûr appui de Louis XVIII :

Les Princes ne peuvent s'établir, déclarait-il à Vitrolles, avec quelque vivacité, qu'« en formant un ministère fort qui soit un, compact et solidaire » (3).

Etudiant l'histoire d'Angleterre, Vitrolles constate que la nécessité de l'unité du ministère y a été souvent mal comprise.

Dès que l'on en eut senti les avantages, on ne s'écarta plus de ce principe. Depuis Robert Walpole, le ministère a un chef qui préside constamment le conseil de cabinet.

Non seulement il doit y avoir unité dans la composition du ministère, mais encore, unité de vue chez les ministres.

« Les ministres ont besoin d'esprit de conduite, de suite et de système dans toutes leurs déterminations ; et ils ne sauraient y parvenir, s'ils n'étaient parfaitement unis de

(1) Voir chapitre « Homogénéité et solidarité ministérielles ».

(2) Ferrand : *Mémoires*, p. 148.

(3) Vitrolles : *Mémoires*, tome I, p. 383.

principes et d'intentions, et s'ils n'étaient liés fortement ensemble par un nœud politique. S'il n'en était pas ainsi, si leur existence ministérielle n'était pas presque toujours soumise au même sort, comment pourraient-ils rester unis ? (1)

Le même sort ? Il s'agit évidemment de la responsabilité politique.

Bien que cette notion d'unité ait été une des premières à s'imposer aux esprits, c'est en vain qu'on en chercherait l'application sous la première Restauration.

L'unité implique la nécessité d'une direction.

Cette direction ne peut être donnée que par un premier ministre.

VII

Dans une monarchie, faire porter la responsabilité des actes du pouvoir exécutif sur la personne du roi aboutirait à une révolution. C'est pour cela, nous l'avons vu, que le roi est en dehors de toute responsabilité, et que, seuls, ses ministres sont tenus pour responsables des actes gouvernementaux.

Le ministère ne peut se maintenir au pouvoir que s'il possède la majorité dans les chambres. Il doit se retirer dès qu'il est en minorité.

La responsabilité politique, caractéristique du gouvernement parlementaire, consiste essentiellement dans la perte du pouvoir, dans l'obligation pour les ministres de démissionner quand le Parlement manifeste qu'ils n'ont plus sa confiance (2).

Cette sanction apparaît avec précision dans la loi constitutionnelle de 1875 : « Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ».

(1) *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 49.

(2) Joseph Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 166.

Ce n'est pas avec cette netteté que le principe de la responsabilité est inscrit dans la charte de 1814. De quelle responsabilité s'agit-il ? On n'avait pensé, alors, qu'à brider la puissance des ministres, qu'à les empêcher de commettre, à leur profit, et au détriment de la chose publique, des actes répréhensibles.

Seule, la responsabilité pénale était envisagée. « Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison et de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite (art. 56 de la charte).

On ne tarda pas à s'apercevoir que l'énumération de ces deux délits restreignait trop les griefs que l'on pourrait formuler contre la gestion malheureuse d'un ministre.

Aussi, dès le mois d'octobre 1814, s'instaura à la Chambre des députés un important débat où la responsabilité des ministres fut envisagée, pour la première fois, sous des aspects différents. Un député, Faget de Baure, estima, non sans raison, qu'« avec des intentions droites et des mains pures on peut être un très mauvais ministre. On peut se livrer à un faux système de gouvernement, diriger l'esprit des peuples vers la gloire des conquêtes, sacrifier le commerce et l'industrie à la guerre, négliger la marine pour augmenter l'armée de terre, préparer des invasions sans assurer la défense des frontières..., on peut, également, par une activité inconsidérée et par une inexcusable insouciance, tarir les sources de la prospérité publique et amener la ruine de l'État. C'est dans de semblables circonstances que la vigilance des deux chambres doit s'alarmer et qu'elles doivent scruter la conduite des ministres » (1).

Il s'agit là, à n'en pas douter, de responsabilité politique. Encore n'était-elle qu'individuelle, comme cela ressort de la rédaction de l'article 1^{er} de la proposition de loi : « Les Ministres sont responsables de tous les actes du gouvernement, chacun dans le département qui le concerne ».

Le projet de Faget de Baure fut écarté.

(1) Séance de la Chambre des députés du 15 octobre 1814. *Archives parlementaires*, tome XIII, p. 172 et suivantes.

En 1815, dans son étude sur « La responsabilité des ministres » (chapitres VI et VII), Benjamin-Constant avait bien différencié la responsabilité politique de la responsabilité pénale. Il en fit application — pendant les cent jours — lorsqu'il rédigea l'acte additionnel, en précisant que les ministres étaient responsables des actes du gouvernement signés par eux.

Dans sa brochure, qui constitue une théorie complète du gouvernement de cabinet, le baron de Vitrolles dégagaa, puissamment, en 1815, la notion de la responsabilité politique.

Le principe de la responsabilité, sans distinction, était posé dans l'article 13 de la charte. Il formait, en quelque sorte, la contre-partie d'un autre principe : l'inviolabilité du roi. Vitrolles se félicitait de ce que la loi n'eût pas précisé les limites de cette responsabilité, qui devait rester une épée de Damoclès suspendue sur la tête des ministres (1).

Bien plus que des dispositions positives, « cette crainte vague » devait les inciter à déployer tous leurs talents pour le bien public, et à faire montre de la plus scrupuleuse probité. Vitrolles regrettait que l'article 56 de la Charte ait été ajouté et il craignait que ses termes ne rendissent plus difficile l'application d'une sanction qui eût dû rester indéfinie (2).

« Cependant, ajoutait-il, il y a deux occasions où l'attaque de la Chambre peut porter sur tout le ministère ; et dans ce cas, il n'y a lieu ni à une accusation positive, ni à un jugement. Ainsi, lorsqu'on se plaint de la conduite des affaires en général, ou du système politique adopté par le cabinet, la Chambre demande ou peut demander le renvoi de tous les ministres, soit *pour cause d'incapacité*, soit *parce qu'ils ont perdu sa confiance*.

« Ce même genre d'attaque peut aussi n'être dirigé que contre un ou plusieurs ministres ; mais cette demande des chambres n'est pas impérative » (3). Insistant sur ce que

(1) Voir passage, déjà cité, de Chateaubriand dans les *Réflexions politiques*, chapitre XIV.

(2) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 19.

(3) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 25.

devait être la seule responsabilité politique, le député ultra continuait : « Mais, je répète que, dans ces cas de responsabilité d'opinions où les ministres peuvent être attaqués en commun, ils ne sont soumis à aucune accusation, à aucune poursuite juridique ; et la question est décidée par la perte de leur existence politique. Dans tout autre cas, la solidarité des ministres responsables serait dangereuse, elle serait en opposition avec le principe même de la responsabilité établi tout entier dans l'intérêt de l'autorité royale, puisqu'elle enlèverait au souverain la direction continue, qui ne peut partir que de lui » (1).

C'était distinguer, avec intelligence, la responsabilité politique, qui entraînait la perte du pouvoir, de la responsabilité pénale qui aboutissait à une mise en accusation.

Ces idées étaient, néanmoins, bien mal comprises des hommes politiques de l'époque.

En déposant, au mois de février 1817, un projet de loi sur la responsabilité des ministres, le Garde des Sceaux du ministère de Richelieu, M. Pasquier, prononça un discours remarquable. « On doit distinguer la responsabilité générale du gouvernement de la responsabilité personnelle et juridique de chaque ministre. La première de ces responsabilités, nous ne craignons pas de le dire, est bien autrement importante et n'est pas moins réelle que l'autre. Elle existe par cela seul que le gouvernement est obligé d'obtenir pour ses actes principaux, pour les actes sans lesquels il serait réduit à l'inaction et à l'impuissance, l'assentiment des deux chambres. Elle est réelle et efficace, à cause de la discussion publique à laquelle ces actes sont soumis avant d'obtenir cet assentiment. Cette discussion doit être considérée comme une véritable instruction nationale sur toutes les grandes mesures du gouvernement, instruction dans laquelle il est obligé de réfuter des adversaires et de convaincre des juges. C'est là la première et la plus périlleuse, comme la plus utile des responsabilités qui dérivent de nos institutions : c'est la grande responsabilité politique, qui pèse sur le gouvernement tout entier, sur l'ensemble de sa

(1) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 28.

conduite comme sur ses actes spéciaux, sur les derniers comme sur les premiers de ses agents » (1).

La clôture de la session intervint trop tôt pour que ce projet gouvernemental devint une loi.

Comment fut appliquée, pendant la Restauration, cette règle de la responsabilité politique du ministère ? Les différents cabinets ne se crurent jamais obligés de démissionner après un vote des Chambres les mettant en minorité.

Les ministères n'abandonnaient le pouvoir qu'à la suite d'échecs successifs, quand ils se heurtaient à une obstruction évidente et irréductible.

Alors, les ministres demandaient au roi, de qui ils tenaient leur mission, d'accepter leur démission.

VIII

En 1814, faute de la comprendre, ou bien parce qu'ils redoutaient toute nouveauté et témoignaient d'une grande répulsion pour tout ce qui pouvait favoriser les « intérêts révolutionnaires », les royalistes purs abhorraient la charte, tandis que, seuls, les libéraux s'en faisaient les défenseurs. Les cent jours — qui devaient ramener à Paris leur ennemi mortel — puis l'élection de la chambre introuvable devaient modifier leur point de vue.

Puisqu'ils étaient la majorité, les ultras seraient désormais les plus chauds partisans de l'application stricte de la charte. Ils y découvrirent ce qui n'y est point et, les premiers — ou presque — ils élèveront les fondations sur lesquelles reposera la pratique du gouvernement parlementaire.

Ayant le nombre, les royalistes étaient tentés d'exagérer le rôle du Parlement et, ce faisant, ils développaient — nous l'avons vu — avec une logique remarquable, les conditions du régime représentatif.

Les libéraux, les constitutionnels, étaient dépassés. M. de Barante en faisait l'aveu : « C'est nous qui étions dans le

(1) *Archives parlementaires*, 2^e série, t. XVIII, p. 488.

plus superstitieux respect de la prérogative royale, tandis que le parti royaliste réclamait la toute puissance parlementaire » (1).

Que l'on était loin des bons mots que ne manquaient pas de faire les royalistes impénitents en parlant de la charte ! Ils ne pensaient plus, comme le disait un député breton, à enfourcher cette haridelle et à la faire marcher jusqu'à ce qu'elle crève ou qu'elle les sauve (2).

D'ailleurs, cet amour subit ne trompait personne, et, quelques années plus tard, M. de Serre dénonçait la manœuvre royaliste : « Méfiez-vous, Messieurs, de ces pharisiens qui n'ont la lettre de la charte à la bouche et n'en commentent, avec soin, les syllabes, les points et les virgules, que pour y trouver les moyens d'en violer l'esprit » (3).

Pour combattre les théories des ultras, les constitutionnels étaient contraints de se réfugier dans une position difficile. Si les premiers avaient développé des idées justes, les seconds ne seraient-ils pas tentés d'en prendre le contre-pied ?

Cette situation particulière explique le ton de la polémique qui mit aux prises le baron de Vitrolles (*du Ministère dans le gouvernement représentatif*) et, un des lieutenants de Royer-Collard, M. Guizot (*du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*).

Emporté par l'esprit de parti, Guizot en arrive à déformer, sans doute, sa propre pensée et à exagérer la portée de la doctrine de Vitrolles. Son but est de démontrer que les royalistes ont attiré, dans la Chambre, où ils dominaient, le pouvoir qu'ils n'avaient pu conquérir auprès du trône (4).

Un raisonnement logique avait conduit Vitrolles, en s'appuyant sur les principes de l'inviolabilité du monarque et de la responsabilité des ministres, à admettre comme indispensable la création du ministère.

(1) Barante : *Mémoires*, t. II, p. 222.

(2) Villèle : *Mémoires*, t. I, p. 366.

(3) Discours de M. de Serre du 16 février 1819, rapporté par Vaulabelle. *Histoire des deux Restaurations*, t. V, p. 111.

(4) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, p. 14.

Certes, ce rouage administratif n'était prévu par aucun texte, mais à quoi bon faire un dangereux apprentissage et de nouvelles tentatives ? N'était-il pas préférable d'imiter l'Angleterre et de s'approprier, tout à la fois, les résultats de l'expérience de plusieurs siècles, dont les moyens et les effets étaient connus ? (1)

Sans lui, de quelle manière le roi eut-il pu gouverner ?

Aussi n'est-on pas peu surpris de voir Guizot nier la nécessité de l'existence même du ministère.

L'autorité souveraine est placée, uniquement dans les mains du roi. « Il en est seul possesseur, seul dispensateur ; à lui seul appartiennent, de fait comme de droit, et le pouvoir exécutif, et la part réservée à la couronne dans la puissance législative. Quels sont les fondements constitutionnels sur lesquels on prétend élever ce quatrième pouvoir qu'on appelle le ministère ? Quelle concession, quelle charte a introduit entre le roi et les Chambres ce pouvoir nouveau ? Où sont son origine, ses titres, ses attributions ? Il n'en a point ; et, dès qu'on le sépare du pouvoir royal, on ne sait plus ni d'où il vient, ni ce qu'il est » (2).

Guizot paraît persévérer dans son erreur lorsqu'il rêve pour le monarque d'un pouvoir immense. En agissant, le roi ne risque-t-il pas d'entrer, malgré lui, dans la mêlée ? Il doit avoir le souci de sa dignité, de son autorité. Il est inviolable.

D'ailleurs, les événements souligneront le danger que court le roi en dirigeant lui-même la politique.

Louis XVIII laissera ses ministres gouverner, tandis que Charles X usera de la politique personnelle : les journées de juillet précipiteront le terme du second règne.

Ce ne sont donc, ni la responsabilité ministérielle, ni l'inviolabilité royale qui permettront de « considérer le roi comme étranger aux actes du ministère, et les actes du ministère comme étrangers à la volonté du roi : c'est le roi qui veut et agit, qui seul a le droit de vouloir et le pouvoir

(1) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 67.

(2) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, p. 35.

d'agir. Les ministres sont chargés d'éclairer sa volonté ; c'est pour eux, non seulement un devoir, comme dans tous les gouvernements possibles, mais une nécessité qui leur est imposée par leur situation : sans sa volonté, ils ne sont rien, ne peuvent rien ; et quiconque prétend distinguer les ministres du roi, ne travaille en fait qu'à les désunir » (1).

Cette opinion, émise en 1816, et qui fait bon marché de l'inviolabilité royale, ne nous fait pas oublier celle qu'exprimait avec talent Benjamin-Constant.

Mais comment concilier la notion du roi, maître du ministère, avec la responsabilité des ministres ?

M. Guizot l'explique aisément : « Les hommes qui acceptent le ministère auquel cette condition est attachée, déclarent par là, ou que les institutions et les opinions du roi sont assez conformes aux leurs, ou qu'ils espèrent acquérir sur sa raison assez d'influence, pour ne pas craindre de se compromettre en exécutant ses volontés : la responsabilité ministérielle est cela, rien de moins, rien de plus ; elle a pour but, comme tout le système représentatif, de régler le pouvoir par le pouvoir même » (2).

En exagérant la puissance du roi, et en s'élevant contre la formation d'un « quatrième pouvoir qu'on appelle le ministère », Guizot réfutait la première proposition de Vitrolles, qu'il traduisait ainsi : « c'est le ministère qui gouverne au nom du roi » (3).

La deuxième proposition que Guizot attribuait à Vitrolles, en déformant sa pensée, avait trait aux rapports de la majorité et du ministère : « C'est la majorité des chambres qui gouverne au nom du ministère » (4).

A l'encontre de Vitrolles et de Chateaubriand, Guizot n'attribue à la majorité qu'un rôle modeste. C'est une

(1) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, p. 39.

(2) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, p. 38.

(3) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, p. 15.

(4) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, p. 15.

« quantité incertaine et mobile ; on la gagne, on la perd, on la retrouve ; à qui demeurera-t-elle enfin ? Voilà la vraie question, et cette question, le temps seul peut la décider » (1).

Puis, Guizot prête au ministère le raisonnement suivant à l'adresse de la majorité opposante :

« Votre force momentanée ne m'effraie point, car je me crois en état de vous l'enlever. Quand j'aurai épuisé tous les moyens que je possède pour recruter mes forces et diminuer les vôtres, quand le système que j'ai adopté aura été mis à une épreuve assez longue pour assurer sans retour son triomphe ou sa défaite, quand je serai irrévocablement convaincu que je suis le plus faible, je verrai alors si je dois en convenir et vous reconnaître pour vainqueur » (2).

M. Guizot s'écartait là, sans nul doute, de la doctrine orthodoxe que devait soutenir un véritable partisan du régime parlementaire. Il est bien certain qu'il est fâcheux, comme on l'a constaté depuis, de voir des ministères abandonner le pouvoir parce qu'ils ont été mis en minorité à l'occasion d'une question tout à fait secondaire. Cela aboutit à l'instabilité ministérielle.

Mais, en conseillant au gouvernement de tenir tête à une majorité nettement hostile, Guizot donnait un avis qui pouvait être aussi dangereux que lourd de conséquences.

Cette lutte, à quel moment devait-elle cesser ? L'arbitraire avait le champ libre. Sous un gouvernement parlementaire, la majorité est, seule, qualifiée pour convaincre — irrévocablement — par ses votes, le ministère de sa faiblesse.

La discussion que Guizot soutenait contre les ultras l'avait engagé dans une fausse route ; il concentrait, dans une même main, l'exécutif et le législatif. Où était, dans son système, le rôle de critique et de contrôleur qui doit être dévolu au Parlement ?

(1) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, p. 42.

(2) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, p. 43.

Il ne faut pas un exécutif omnipotent et un pouvoir législatif débile, pas plus que n'est souhaitable un gouvernement faible en face d'un parlement trop puissant. Dans le premier cas, c'est le pouvoir absolu, dans le second, le ministère est annihilé et ne peut gouverner.

IX

Vitrolles terminait sa brochure en souhaitant que le ministère dût, « sous l'influence d'un chef, former un corps intermédiaire entre le souverain, qui le crée et donne à chacun de ses membres une direction continuelle, et les Chambres, qui lui prêtent leur appui et sont les juges de ses actions » (1).

Ce corps — frêle, sans doute, au début de la Restauration — prendra conscience de sa force. Les ministres ne tarderont pas à sentir la nécessité de se concerter pour mener à bien leur tâche délicate. En présence du roi, ou entre eux, ils se réuniront en conseil. Peu à peu, chacun y jouera son rôle. La confusion des premiers temps s'évanouira. Des méthodes de travail s'établiront. L'usage assignera à chaque personnage sa place et ses attributions.

Mais, à la veille même des cent jours, comme on est encore loin d'une organisation satisfaisante !

En 1814, s'il y a des ministres, il n'y a point de ministère à proprement parler. Il serait difficile, également, de dénommer : conseils des ministres, les réunions indisciplinées (2) au cours desquelles les conseillers de la couronne (3) échangeaient, plus ou moins, leurs idées.

Quant au Président du Conseil, le nom n'en sera prononcé qu'au retour de Gand, en 1815.

(1) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 76.

(2) Jaucourt : *Correspondance du comte de Jaucourt à Talleyrand*.

(3) M. de Villèle désignait ainsi, parfois, les ministres.

CHAPITRE II

La Présidence du Conseil

Talleyrand et la Présidence du Conseil

GÉNÉRALITÉS

Pourquoi existe-t-il une sorte de méfiance contre le Président du Conseil ? — Le premier ministre anglais à la fin du XVIII^e siècle. — Ce que doit être un Président du Conseil.

La monarchie absolue avait eu, elle aussi, ses premiers ministres. La faveur royale et un sens politique profond avaient imposé à la France des hommes tels que : Sully, Richelieu et Mazarin.

C'est, sans doute, le souvenir de leur omnipotence qui avait dicté aux constituants révolutionnaires un sentiment de défiance vis-à-vis d'un chef. Pendant la Révolution, les ministres sont suspectés. Le comité de salut public les épie. La constitution de l'an III stipule que les ministres « ne formeraient point un conseil ». Et, le 10 août 1792, lorsque l'Assemblée Législative institua un conseil exécutif provisoire — composé de six ministres — il fut stipulé que les fonctions de Président du Conseil seraient dévolues, à tour de rôle, pour une semaine, à chaque ministre (1).

Sous l'Empire, les ministres ne sont que de hauts fonctionnaires. Tout émane de l'Empereur. Ces méfiances historiques et l'absence de précédent suffisent à expliquer les errements du début de la Restauration. S'il est incontestable que les fonctions ministérielles soient d'ordre politique, il n'est pas douteux que le plus grand désordre règne parmi les ministres. Chacun travaille de son côté. Pas de lien, pas de cohésion, pas de délibération entre tous ces dirigeants.

(1) Eugène Pierre : *Traité de droit politique*, p. 103.

Et d'ailleurs, comment pourrait-il en être autrement puisqu'il n'y a pas de direction ?

Les Anglais, dont l'expérience du régime parlementaire remonte à 1688, avaient dû attendre, nous l'avons vu, les dernières années du XVIII^e siècle pour se convaincre de la nécessité de distinguer un ministre parmi tous les membres du cabinet. Avec Robert Walpole, puis avec Pitt, le premier ministre aura un rôle constitutionnel distinct de celui de ses collègues.

« Dans la théorie constitutionnelle classique telle qu'elle nous est venue d'Angleterre, le Président du Conseil est le chef de la majorité qui a triomphé aux élections ; il est donc le personnage le plus important de cette majorité ; assisté de son ministère qui est son état-major, il est constamment sur la brèche pour la tenir en haleine, maintenir sa cohésion et la mener ainsi aux victoires prochaines ; étroitement solidaire de sa majorité, c'est lui qui la dirige, puisqu'il en est le chef ; c'est de lui que dépendent en grande partie la tenue de la Chambre, la qualité et la fécondité du travail législatif » (1).

C'est lui qui préside le Conseil. C'est lui seul qui, en principe, s'entretient avec le monarque des affaires politiques.

En France, en 1814, les partis ne sont pas organisés. D'ailleurs, la Chambre des députés de la première Restauration n'est que l'ancien Corps législatif, que l'on a débaptisé et auquel on a rendu la parole. Ce parlement ne connaît pas ses chefs.

Aurait-on été d'accord sur les principes, que la composition d'un ministère — dégagé d'une majorité — eut été irréalisable.

L'étude du droit constitutionnel nous montre qu'un cabinet doit être homogène, puisque les ministres forment

(1) Joseph Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 538.

un Conseil, corps délibérant sur la direction générale à donner aux affaires publiques (1).

Pour imprimer au gouvernement une marche ferme et sûre, les membres d'un ministère ont dû, au préalable, procéder à un échange de vues et arrêter une ligne de conduite. Ce résultat ne sera acquis que si le Chef de l'Etat choisit seulement (2) le premier ministre — que l'on a toujours appelé en France le Président du Conseil des ministres — lui laissant le soin de choisir les autres ministres, ses collaborateurs. Ainsi, seulement, le rôle du Président sera fécond ; il sera le chef du ministère qu'il aura formé ; il présidera à ses délibérations, il y coordonnera l'action ; il parlera devant les Chambres, au nom du Cabinet.

Telle est la conception moderne que l'on se fait des attributions d'un Président du Conseil.

Le Baron de Vitrolles, dans sa brochure publiée en 1815, n'en était guère éloigné, lorsqu'il conseillait au roi de porter « ses vues sur une seule personne » (3). Le chef du ministère, ainsi désigné parmi les membres les plus influents des Chambres, « doit présenter au roi les collègues et les collaborateurs qui lui sont nécessaires ».

Mais, cette règle a tant de peine à s'implanter dans les habitudes politiques de l'époque, qu'un auteur pourra écrire, en 1829 : « comme la loi universelle de l'ordre c'est l'unité, il arrive souvent qu'un homme, plus particulièrement investi de la confiance des hommes influents par qui l'administration marche, et la chambre élective se forme et se conduit, devient le premier ministre du roi, le prési-

(1) Joseph Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 166 et p. 544.

(2) Actuellement la loi constitutionnelle est muette, mais le Président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires.

« En droit, le Président de la République peut désigner individuellement chacun des ministres ; en fait, son pouvoir ne s'exerce que par le choix de l'homme d'Etat qu'il charge de constituer un cabinet ».

Eugène Pierre : *Traité de droit politique*, p. 101.

Joseph Barthélemy et Paul Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 536.

(3) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 58.

dent de son Conseil... Le roi a demandé au ministre, sur qui sa confiance se repose, de lui nommer ses coopérateurs.

« Ainsi se fait, ainsi se met en marche un ministère collectif, dans une monarchie constitutionnelle » (1).

« Souvent », en effet, les ministères de la Restauration n'auront point de président. Très souvent, aussi, les ministres seront choisis directement par le roi qui les imposera au président de son Conseil.

La marche du Conseil des ministres se ressentira de ce défaut de direction.

Les circonstances, le caractère et la valeur des hommes suppléeront tant bien que mal à l'absence de règles constitutionnelles.

Tel ministre, par son autorité, par ses talents, par sa combativité, par ses dons oratoires, saura donner du relief à sa fonction de Président du Conseil, en fait, si ce n'est en titre, tandis que tel autre — dénué de ces moyens — traînera sa charge dans l'ombre et laissera le désordre régner en maître au sein du Conseil des ministres.

(1) Al. Mahul : *Tableau de la constitution politique de la monarchie française selon la charte*, p. 475.

SECTION I

PREMIÈRE RESTAURATION

I. 13 mai 1814 : le premier ministère. — II. Absence de Président du Conseil. — Blacas. — Dambray. — III. Le Conseil d'en-haut. — Ordonnance du 29 juin 1814. — IV. Où l'on préfère « intriguer » plutôt que de gouverner. — Talleyrand. — V. Gand. — Les cent jours. — Où l'on sent la nécessité d'un Président du Conseil. — Soutenu par l'étranger, Talleyrand lutte pour obtenir un ministère uni et solidaire.

Sans rappeler la grande part que Talleyrand prit au retour de la maison de Bourbon, il n'est cependant pas inutile de faire connaître son sentiment sur la future constitution que la France devait se donner.

Talleyrand réunissait, le 3 avril 1814, dans son hôtel de la rue Saint-Florentin, les membres du gouvernement provisoire, auxquels s'étaient joints quelques étrangers et quelques sénateurs. Le duc de Plaisance proposa d'adopter purement et simplement la constitution de 1791. Tel ne fut pas l'avis de Talleyrand qui, se ralliant à la nécessité de deux Chambres, préconisa un système politique rappelant les institutions anglaises.

Ces réunions étaient assez dans la manière du prince de Bénévent. Les portes en étaient ouvertes avec une extrême facilité. Ministres, généraux, directeurs de ministère, personnalités quelconques, tous étaient conviés « à s'asseoir autour de la table ronde » (1).

Le flot de cette cohue politique — compréhensible alors que la France n'avait pas de gouvernement régulier — ne sera que péniblement contenu malgré la création du ministère.

Des intrigues empêchèrent la prompt formation d'une administration et Louis XVIII occupait déjà les Tuileries que le gouvernement du roi consistait encore en un Conseil d'Etat provisoire, nommé par le Comte d'Artois.

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome II, p. 349.

La forme des discussions de ce Conseil laisse prévoir la faiblesse des Conseils du roi pendant la première Restauration.

Il sera difficile de rompre avec les mauvaises habitudes.

Ce Conseil, présidé par le roi, se rassemblait sur la convocation que le ministre Secrétaire d'Etat (Vitrolles) adressait à chacun de ses membres. Les ministres en étaient prévenus de la même manière ; mais ils n'avaient point séance au Conseil, ils attendaient dans la pièce voisine, où Vitrolles les appelait l'un après l'autre. Ils venaient s'asseoir sur le siège qui leur était réservé à côté de lui, et lisaient en simples rapporteurs les ordonnances qu'ils proposaient. Les membres du Conseil, mal avertis, n'étaient préparés en aucune manière à discuter ces projets ; ils donnaient leur assentiment par un signe de tête lorsque le regard du Prince semblait les interroger ; et un autre ministre venait remplacer celui qui avait terminé sa séance (1).

Enfin, une ordonnance du 13 mai 1814 donnait la composition du ministère. Les Affaires Etrangères étaient confiées à Talleyrand ; le Chancelier Dambray gardait les Sceaux et dirigeait la Justice ; les Finances étaient gérées par le baron Louis ; Malouet était appelé à la Marine ; le Général Dupont à la Guerre ; l'abbé de Montesquiou recevait l'Intérieur et le comte de Blacas était ministre de la Maison du roi.

La direction générale de la Police était attribuée à Beugnot ; celle des Ponts et Chaussées à Pasquier ; la direction générale des Postes avait Ferrand pour titulaire.

L'ordonnance portait, en outre, l'attribution d'autres directions générales.

Talleyrand, Montesquiou, le Général Dupont, Louis et Malouet avaient le titre de ministres Secrétaire d'Etat. Aucun d'eux, pas plus d'ailleurs que les trois directeurs généraux, qui étaient de véritables ministres, n'appartenait à la Chambre des députés.

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome II, p. 44.

Un agent royaliste — le baron de Vitrolles — complétait cet organisme. Il occupait une situation particulière et, ayant le titre de Secrétaire d'Etat, il remplissait les fonctions, mal définies, de secrétaire du Conseil.

Le ministère qui, en général, confirmait la situation des ministres du gouvernement provisoire, avait été formé « avec le préjugé un peu gothique » qu'il fallait pour chaque département des hommes spécialisés.

Talleyrand, Dambray, Louis s'étaient imposés parce qu'ils étaient l'un un diplomate, l'autre un magistrat, le troisième, enfin, un financier.

Quant à la plupart des autres ministres, ils avaient été choisis parce qu'ils étaient déjà en fonctions.

Tous les ministres, à l'exception de Vitrolles, dont certains contestaient le rôle constitutionnel, prêtèrent serment entre les mains du roi, à neuf heures du soir, dans le cabinet du Conseil (1).

Le premier ministère a été constitué pendant la période d'élaboration de la charte. Il était donc normal qu'il présentât de nombreuses imperfections.

C'est l'ère des tâtonnements.

Les contemporains partageaient cette incertitude : « Ce ne fut que peu à peu — écrit Barante dans ses souvenirs — à force d'en parler ou d'y réfléchir plus à loisir, qu'on se forma sur la charte une idée systématique, qu'on lui assigna un esprit fondamental, une pensée mère que M. Royer-Collard, surtout, finit par élever à une dignité de théorie, et dont, plus tard, on se servit avec avantage contre les ultras. Mais, au premier moment, on ne savait pas bien ce qu'on faisait en rédigeant la charte... C'était pour nous comme une formalité exigée par les circonstances et destinée à ne pas durer davantage... »

Il est indéniable que jusqu'au retour de Gand, le gouvernement de Cabinet n'existe que d'une façon larvée.

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome II, pp. 204 et 205.

Il y a des ministres, certes, mais aucun lien ne les unit. « Dépourvus d'initiative, habitués à obéir, les ministres du pouvoir nouveau cherchaient vainement une direction » (1).

II

Et qui donc pourrait guider ce ministère puisqu'il ne comprend pas de Président? Louis XVIII? Sa longue émigration et sa nonchalance tendaient à l'écarter des affaires. Il voulait être au courant de tout, mais à la manière d'un arbitre. Il ne voulait connaître les questions de l'administration que de très haut.

Un émigré, peu capable, et infatué de soi, le comte de Blacas, prit, en fait, la première place. Le département qu'il dirigeait — le ministère de la Maison — n'était pas de ceux qui devaient élever leur titulaire au-dessus des autres ministres. Favori du moment, il ne devait sa situation exceptionnelle et son crédit qu'à l'amitié royale.

D'esprit étroit, nourri de préjugés, Blacas ne put donner à la fonction qu'il avait usurpée l'autorité qui lui eut permis d'imprimer une impulsion vigoureuse au Cabinet.

Cette sorte de tutelle blessante que Blacas voulait imposer à ses collègues n'alla pas sans heurt.

Le Ministre de l'Intérieur — Montesquiou — essaya de secouer ce joug, sans y réussir. Ce fut à cette occasion qu'il se permit de dire au roi : « Votre Majesté ne doit pas oublier que si les Français ont passé à leurs rois toutes leurs maîtresses, ils n'ont jamais pu supporter un favori » (2).

La mort du ministre de la Marine provoqua, à la fin de l'année 1814, des changements ministériels. C'est Blacas qui disposa des portefeuilles (3). Beugnot lui succéda. André prit la Police. Quant au général Dupont, dont l'administration avait suscité de vifs mécontentements, il fut remplacé par le maréchal Soult.

(1) Vaulabelle : *Histoire des deux Restaurations*, tome II, p. 151.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 15.

(3) *Correspondance du comte de Jaucourt à Talleyrand*. Lettre du 18 décembre 1814, p. 122.

C'est encore le tout puissant Blacas qui, le 11 mars 1815, lorsque le duc de Dalmatie fut destitué, donna le portefeuille de la Guerre au duc de Feltre (1). Cette situation exceptionnelle n'était pas pour déplaire au roi. Il aimait entendre les rapports de son fidèle confident, ainsi connaissait-il les idées de chacun (2).

Le titre de Chancelier de France, conféré à Dambray, qui cumulait les fonctions de ministre de la Justice et de président de la Chambre des Pairs, eut put, sans doute, lui donner une certaine suprématie sur ses collègues. Mais le personnage était falot, son esprit hanté par les souvenirs d'ancien régime. Le Cabinet ne pouvait songer au Chancelier pour le tirer de sa torpeur.

III

A défaut de Président du Conseil, le Conseil des ministres est-il organisé d'une façon définitive et non équivoque ? La lecture de l'ordonnance du 29 juin 1814 — qui a traité au Conseil d'Etat et au « Conseil d'en-haut » — nous montre qu'il n'en ets rien (3).

Ce fut une idée rétrograde qui présida à la réorganisation du Conseil d'Etat. Le préambule de l'ordonnance — dont Dambray fut le principal rédacteur — nous dit assez combien étaient fortes les réminiscences du passé.

L'ancien Conseil d'Etat des Rois de France n'avait rien de commun avec celui qu'il fallait organiser. L'existence de la Chambre des Pairs et de la Chambre des députés lui retirait, en effet, la plus importante de ses prérogatives. Désormais, le roi n'aurait plus — comme ses prédécesseurs — à lui soumettre ses actes législatifs. On pensa d'abord à l'ancien Conseil d'Etat avant de penser au nouveau Conseil des Ministres (4). Et, respectant les formes archaïques,

(1) Vulabellé: *Histoire des deux Restaurations*, tome II, p. 245.

(2) Vitrolles: *Mémoires*, tome II, p. 199.

(3) Duvergier: *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, année 1827*.

(4) Par la suite, seul, le Conseil des ministres jouera un rôle politique.

Dambray eut-il soin de qualifier le Conseil d'Etat de « Conseil privé » ou de « Conseil des Parties » (1).

A côté du Conseil privé, se trouvait le Conseil des ministres, qualifié de « Conseil d'en haut » et qui fut organisé par la même ordonnance.

Les princes de la famille royale et le Chancelier y avaient, seuls, séance de plein droit.

« Les ministres, qui en faisaient cependant partie, n'y pouvaient siéger qu'autant qu'il plairait au roi de les faire avertir pour chaque séance. Ils se trouvaient en cela assimilés aux Ministres d'Etat et aux Conseillers d'Etat, que le roi pouvait également y faire appeler. C'était encore un usage de l'ancien régime ; mais, il avait cette conséquence, fort mauvaise dans un gouvernement constitutionnel, qu'il détruisait toute responsabilité collective dans le ministère, puisque le roi pouvait statuer sur les propositions qui lui étaient présentées par chacun de ses ministres individuellement, sans que les autres fussent entendus (2).

Les attributions du Conseil d'en haut étaient énoncées en termes généraux dans l'article 7 de l'ordonnance.

Le Conseil des ministres « délibérait en présence du roi sur les matières de haute administration, sur la législation administrative, sur tout ce qui tenait à la police générale, à la sûreté du trône et du royaume et au maintien de l'autorité royale ».

IV

Une pareille organisation favorisait les divisions au sein du ministère (3).

Trois personnages devaient servir de pôle attractif pour leurs collègues.

Beugnot et le ministre de la Guerre se rangeaient aux côtés de Blacas.

(1) Sous l'ancien régime, le Conseil d'Etat, sous le nom de Conseil des Parties, remplissait partiellement le rôle de Cour de Cassation.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 14.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 15.

Le baron Louis et Malouet suivaient l'abbé de Montesquiou.

Quant à Talleyrand, il restait neutre — n'aimant ni Blacas, ni Montesquiou — ; les hésitants venaient à lui.

Le prince de Bénévent attendait son heure. Il « était trop habile, trop uniquement occupé de ses intérêts pour s'attacher à un principe ou à une cause ; il savait l'instabilité des choses », et « jetait toujours des plombs dans toutes les chances de l'avenir, sans jamais prétendre à les maîtriser. Il se prêtait, et le terme était court ; mais il ne se donnait jamais » (1).

Ses lacunes mêmes étaient une force pour lui. Dépourvu de tout talent oratoire, Talleyrand se servait de cette imperfection pour ne jamais prononcer hautement son opinion sur rien (2). Il préférait aller de l'un à l'autre, sans jamais se compromettre, sa paresse et sa réserve lui permettaient toujours de parler des choses lorsqu'elles étaient faites (3).

Ces dissensions ne sont, sans doute, pas pour lui déplaire. Ne se déclare-t-il pas l'adversaire d'un projet de loi sur la presse élaboré par le scrupuleux Montesquiou ? De son côté, il en présente, au roi, un tout différent qu'il a signé avec quelques membres du Cabinet, et, de cette manière, il escompte la défaveur de l'abbé (4).

Les ministres s'épient et ne pensent — en se nuisant — qu'à faire valoir leurs talents. Le comte de Jaucourt, qui assurait l'intérim des Affaires Etrangères pendant que Talleyrand était à Vienne, lui disait dans une lettre du 9 novembre 1814, combien les réunions particulières des ministres étaient vaines et stériles. La plupart des ministres suivent leurs intentions et leurs espérances et se bercent plus ou moins entre leurs souvenirs et la nécessité (5).

L'Ambassadeur de Russie écrivait, de son côté, à son ministre des Affaires Etrangères, en 1814, qu'il restait à

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome I, p. 236.

(2) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 46.

(3) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 70.

(4) *Correspondance Pozzo di Borgo*, tome I, p. 40.

(5) *Correspondance Jaucourt*, p. 77.

Louis XVIII le soin « de convertir ses ministres en ministère » (1).

Mais, le pouvait-il aisément, dès lors que l'on préférerait « intrigailier » plutôt que de gouverner ?

Plusieurs ministres, cependant, témoignaient d'une grande conscience dans l'exercice de leurs fonctions. Les Finances étaient administrées, heureusement, par un homme de valeur, mais de caractère rugueux, le baron Louis (2).

L'abbé de Montesquiou prenait franchement ses responsabilités et était, auprès des chambres, le défenseur de la prérogative royale.

« Le ministère, écrivait encore Pozzo di Borgo, se ressent des inconvénients de sa composition et de la manière dont on se sert de lui, qui ne correspond pas exactement à l'esprit d'un gouvernement représentatif » (3).

Tel était l'avis du ministre de l'Intérieur, qui, frappé de la mauvaise marche des affaires et de l'hostilité sourde de l'opinion, avait pensé faire au roi, au mois de janvier 1815, un exposé de la situation. Il prit l'avis de Royer-Colard, de Becquey, de Pasquier et de Guizot, son secrétaire général. L'instabilité de sa position ministérielle l'empêche de faire cet exposé. Il se rendait compte des difficultés multiples que suscitaient, au sein du Conseil, les intrigues et la mésintelligence.

Ce qu'il n'exprima pas, la Chambre des députés et la Chambre des pairs se chargèrent de le faire savoir au roi, dans une adresse, le 17 mars 1815 (4).

« Vos fidèles sujets sont convaincus que le gouvernement concourra au salut public en se confiant à des hommes énergiques à la fois et modérés, dont les noms seuls soient une garantie pour tous les intérêts, une réponse à

(1) *Correspondance Pozzo di Borgo*, tome I, p. 27.

(2) Le ministre des Finances, à l'affût de nouvelles ressources, veut vendre des bois. Il doit compter avec les attaques de la famille royale et de la Cour. Un dévôt se cache derrière chaque buisson, affirme malicieusement Jaucourt, et le ministre pourrait bien succomber dans cette lutte. (Lettre du 20 janvier 1815. — *Correspondance Jaucourt*, p. 155).

(3) *Correspondance Pozzo di Borgo*, tome I, p. 39.

(4) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 144.

toutes les inquiétudes ; à des hommes qui, ayant été à diverses époques les défenseurs des principes de justice et de liberté qui sont dans le cœur de Votre Majesté et forment le patrimoine de la nation, sont tous également solidaires de la stabilité du trône et des principes que l'ennemi public (1) vient anéantir ».

Ainsi donc, après une année de régime nouveau, la France de Louis XVIII ignorait presque tout du gouvernement de Cabinet.

V

Durant les cent jours, Louis XVIII s'en fut à Gand, entouré des princes, de la Cour et de ses ministres, exception faite toutefois de Montesquiou et de Talleyrand.

Louis XVIII, roi sans royaume, souverain sans sujets, constituait un simulacre d'administration (2-3).

Deux partis s'organisaient, en terre étrangère : le parti de la Cour, auquel s'étaient joints Blacas et Dambray, condescendait à maintenir la charte, mais y apportait des restrictions ; le parti du gouvernement, hanté par l'incohérence qui avait marqué le premier ministère de la Restauration, réclamait l'unité et la solidarité ministérielles. Talleyrand, qui était au Congrès de Vienne, ne pouvait animer son parti comme il eut été souhaitable.

Néanmoins, Jaucourt — qui assurait l'intérim des Affaires Etrangères — et Chateaubriand — qui remplaçait l'abbé de Montesquiou — menaient le bon combat.

(1) Napoléon — ayant quitté l'île d'Elbe — était aux portes de Paris.

(2) Vaulabelle : *Histoire des deux Restaurations*, tome II, p. 367.

(3) Cette souveraineté n'avait pas la valeur d'un vain symbole, comme on le pourrait croire. Elle permettait — alors que la France était à deux doigts de sa perte — d'affirmer le principe de la légitimité imposé par Talleyrand, au Congrès de Vienne, et dont il se servait avec tant de conviction, d'autorité et de talent pour sauvegarder le patrimoine national en le conservant à son souverain légitime, le roi de France.

Le principe de la légitimité apparaissait, en 1815, à Talleyrand, la meilleure et la plus efficace barrière à opposer aux souverains qui invoquaient le droit de conquête pour masquer leurs ambitions.

Voir en ce sens l'ouvrage du Comte de Saint-Aulaire, ambassadeur de France, sur « *Talleyrand* ».

Comme l'écrivait le comte Pozzo di Borgo les correspondances pleuvaient de toute part.

Des voix françaises, puis des voix étrangères qui leur font écho, s'élèvent de tous les points de l'Europe : de Gand, d'abord, de Londres, de Vienne et de Saint-Petersbourg, enfin.

Nombreux sont les membres du parti gouvernemental qui supplient Talleyrand de revenir et de se mettre à la tête d'un nouveau ministère « efficace et responsable ».

Les lettres de cette époque ne sont qu'un pressant appel pour décider le diplomate. Leurs rédacteurs témoignent tous du désir très vif de voir, en France, et à très brève échéance, un ministère solidaire, responsable et ayant Talleyrand pour chef.

« Pour moi, écrit le duc de Lévis, j'ai peu d'imagination, et je pense exactement comme en 1814, lorsque j'avais l'honneur de vous dire : il faut qu'il y ait un conseil solidaire et que vous en soyez le président » (1).

— « Venez, écrit Lally-Tollendal, donner du corps à l'ombre de ministère que nous avons. Soyez-en la tête, renouvelez-en les membres...

« Mon premier mot dans le premier avis que j'ai ouvert au Conseil a été : gouvernement représentatif, ministres solidaires, unité en tout, un seul roi, un seul conseil, un seul esprit » (2).

— « J'ai remis hier, écrit Chateaubriand, une note qu'on m'avait demandée. Dans cette note, je propose deux choses : de mettre M. le duc d'Orléans à la tête de l'armée, et vous, mon prince, à la tête d'un ministère solidaire. Ce ministère serait choisi par vous » (3).

Et enfin, le général de Beurnonville, ministre d'Etat, écrit : « Il faut convenir que son gouvernement n'a point gouverné, qu'avec beaucoup de ministres il n'y a jamais eu de ministère... Je n'ai pas besoin, mon prince, de vous indiquer les maux et les remèdes. V. A. S. les connaît

(1) Archives. Affaires Etrangères. France Volume 681, fol. 274.

(2) Archives. Affaires Etrangères. France Volume 681, fol. 273.

(3) Archives. Affaires Etrangères. France Volume 681, fol. 271.

mieux que moi, elle sait qu'avec un système représentatif il faut un ministère fort, ferme, solidaire et responsable, un ministère qui soit un et qui fasse faisceau ; mais, pour y parvenir, il en faut un qui soit le chef, et ce chef, mon prince, c'est vous que nous désirons tous » (1).

Le duc de Wellington, le comte Pozzo di Borgo pensaient de même. Les cabinets de Londres et de Saint-Petersbourg — avant même la chute définitive de Napoléon — souhaitaient le retour des Bourbons. Les conseils politiques et les appels à la modération ne manquaient pas.

De Bruxelles, l'ambassadeur de Russie écrivait le 4 juin 1815 au Comte de Nesselrode : « Je connais les fautes et les bévues des Bourbons, mais on leur impute même celles qu'ils ne font pas, ce qui n'est nullement nécessaire. Talleyrand est fort attendu. S'il ne veut pas faire une grande intrigue de la plus grande affaire, il formera un cabinet comme il en faut un. Blacas partira ; les princes ne seront plus du conseil ; j'en réponds, s'il ne gâte pas tout ce que je lui ai préparé » (2).

De Vienne, excellent observatoire diplomatique où il semblait rester à dessein, dans l'expectative, qu'allait répondre Talleyrand ? Sous le couvert de refléter les opinions des chancelleries européennes (3), il formule la critique du précédent gouvernement. Talleyrand est prêt à prendre la tête du nouveau ministère ; mais il veut être seul le maître, il veut ruiner l'influence des princes et celle de Blacas. « J'ai la satisfaction — écrivait-il de Vienne le 23 avril 1815 à Louis XVIII — de voir que les puissances portent toutes à Votre Majesté un intérêt sincère... Je serais heureux de pouvoir ajouter que cet intérêt s'étend à Monsieur et à Messieurs les ducs d'Angoulême et de Berry. Mais une fois le pouvoir exclusivement concentré entre les mains de Votre

(1) Archives. Affaires Etrangères. France Volume 681, fol. 269.

(2) *Correspondance Pozzo di Borgo*, tome I, p. 172.

(3) « J'ai recueilli ces opinions au milieu des délibérations de l'Europe assemblée... C'était donc un devoir pour moi de les soumettre à Votre Majesté dans ce rapport ».

Mémoires du prince de Talleyrand, tome III, p. 221, publiées par le duc de Broglie.

Majesté et de ministres responsables, ayant sa confiance et celle de la nation, les impressions exagérées que des erreurs ou des inadvertances ont données, au dedans et au dehors, s'effaceront peu à peu » (1).

Ainsi, Talleyrand, qui se sentait l'homme indispensable (2), avait fait connaître ses intentions sur l'orientation à donner au futur gouvernement. Une mission, dont il avait chargé Alexis de Noailles, avait précisé ses vues. Waterloo venait de mettre définitivement fin au régime impérial qu'aucune décision — cependant — n'était prise : les luttes continuaient.

Un fait était acquis. La solidarité et l'unité ministérielles étaient des principes qui commençaient de s'imposer aux esprits (3).

(1) Pasquier: *Mémoires*, tome III, p. 210. — *Mémoires du prince de Talleyrand* publiées par le duc de Broglie, tome III, p. 178.

(2) *Correspondance Pozzo di Borgo*, tome I, p. 114.

Dans une lettre adressée de Gand, le 6 mai 1815, Pozzo di Borgo mandait à son ministre des Affaires Etrangères que: M. de Talleyrand pouvait seul conduire cette affaire à bon fin.

(3) *Correspondance Pozzo di Borgo*, tome I, p. 124. Lettre du 11 mai 1815:

« Persuadé, comme je l'ai toujours été, que, sans l'indépendance et l'unité du ministère, il était impossible de bien gouverner un pays dont le système politique est essentiellement mixte et représentatif, j'ai toujours inculqué cette doctrine ».

SECTION II

LE MINISTÈRE TALLEYRAND

I. Retour de Gand. — Proclamation de Cambrai, 28 juin 1815. — Conseil des ministres qui précéda cette proclamation. — II. 9 juillet 1815, constitution du ministère. — III. Préambule de l'ordonnance portant nomination des ministres. — Conseil des ministres. — Conseil privé. — IV. Talleyrand, président du Conseil. — Son rôle. — Son apathie. — V. Importance du ministère. — Sa chute.

Talleyrand rejoignit le roi à Mons, le 22 juin 1815. Avec l'aide des cours étrangères, il obtint le renvoi de Blacas qui donna sa démission en échange de l'Ambassade de Naples.

Avant de rentrer aux Tuileries, Louis XVIII tint à dissiper toute équivoque. L'unité du ministère est affirmée solennellement. La parole royale se fait entendre, le 28 juin 1815, et met un terme aux discussions qui avaient partagé les ministres. C'est le triomphe du parti du gouvernement. « Je prétends — proclamait le roi à Cambrai — ajouter à cette charte toutes les garanties qui peuvent en assurer le bienfait. L'unité du ministère est la plus forte que je puisse offrir ; j'entends qu'elle existe, et que la marche franche et assurée de mon Conseil garantisse tous les intérêts et calme toutes les inquiétudes » (1).

Talleyrand avait apporté son concours à la rédaction de cette proclamation.

Il est intéressant de rapporter les circonstances qui précédèrent l'élaboration de cet acte. Dans un des derniers conseils — auquel assistaient les princes et les gens de l'administration de 1814 — on voit agir le roi, Monsieur, le duc de Berry et Talleyrand. Un important conseil des ministres devait se tenir à Cambrai, sous la présidence du roi.

La veille, quelques ministres se réunirent chez Talleyrand pour mettre leurs points de vue en harmonie. Le ministre des Affaires Etrangères, dont Villèle disait que la

(1) Pasquier: *Mémoires*, tome III, p. 298.

conduite était « un singulier mélange d'astuce et de légèreté » (1), fit connaître à ses collègues ses vues sur la marche que devait suivre le futur ministère. Il fut convenu que le directeur général de la Police, qui avait été chargé de la préparation de la proclamation, en donnerait lecture en présence du roi.

Le lendemain, le Conseil s'assembla. Il se composait de MM. de Talleyrand, Dambray, de Feltre, de Jaucourt, Beugnot et Beurnonville. Beugnot commença la lecture du projet. Louis XVIII ne put dissimuler son émotion et ordonna une seconde lecture.

Le comte d'Artois, se sentant visé, prit la parole et critiqua vivement le projet. Il était humiliant pour la Couronne.

Un vif colloque s'engagea entre le comte d'Artois et Talleyrand qui avait inspiré la proclamation.

— « Monsieur pardonnera, dit-il, si je diffère de sentiments avec lui. Je trouve ces expressions nécessaires, et partant bien placées ; le roi a fait des fautes ; ses affections l'ont égaré ; il n'y a rien là de trop ».

— « Est-ce moi, reprit Monsieur, qu'on veut indirectement désigner ? »

— « Oui, puisque Monsieur a placé la discussion sur ce terrain ; Monsieur a fait beaucoup de mal ».

— « Le prince de Talleyrand s'oublie !... »

— « Je le crains, mais la vérité m'emporte... »

A ces mots, le duc de Berry intervint, avec sa fougue habituelle, et prit la défense de son père.

Il fallut toute l'autorité du roi pour lui imposer silence. Louis XVIII mit fin à cette réunion orageuse par ces mots : « Messieurs, je répète que j'ai entendu cette discussion avec beaucoup de regrets. Passons à un autre sujet » (2). Le texte fut modifié et devint la proclamation du 28 juin 1815.

(1) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 268.

(2) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 313.

II

La personnalité de Talleyrand s'imposa (1), en quelque sorte, à l'agrément du roi, et, pour la première fois, la présidence du Conseil des ministres fut créée, à son profit.

Talleyrand choisit ses collaborateurs. Il s'efforça de les prendre parmi les hommes qui, comme lui-même, avaient participé aux régimes antérieurs, tout en donnant — depuis leur chute — des gages à la royauté (2).

L'ordonnance du 9 juillet 1815, publiée au *Moniteur*, faisait connaître la composition de ce ministère.

La Présidence du Conseil et les Affaires Étrangères étaient confiées à Talleyrand. Le baron Louis conservait les Finances ; la Guerre était attribuée au Maréchal Gouvion Saint-Cyr et la Marine au comte de Jaucourt ; à la Justice était appelé Pasquier qui assumait, en outre, par intérim, la direction du ministère de l'Intérieur ; Fouché présidait aux destinées du ministère de la Police ; quant à la Préfecture de Police, elle était dévolue à un jeune magistrat : Decazes.

Pour se concilier les bonnes grâces du tzar — qu'il avait perdues — Talleyrand appela le duc de Richelieu au ministère de la Maison du roi et pensa réserver le ministère de l'Intérieur à un diplomate russe, corse d'origine, le comte Pozzo di Borgo (3).

Bien que les fonctions de secrétaire du Conseil n'aient pas été précisément conservées dans le ministère, Vitrolles n'en continua pas moins à rester en place. Cette situation anormale ne pouvait s'expliquer que par le crédit dont il jouissait auprès du roi, et par « l'insouciance habituelle » de Talleyrand. Le ministre de la Justice démontra, mais en vain, au Président du Conseil, les abus causés par la pré-

(1) Ferrand : *Mémoires*, p. 148.

Au retour de Gand, « Talleyrand qui, dans ce moment même, allait repartir pour Vienne, se fit déclarer Président du Conseil *un* ; car ce fut le nom qu'il lui donna » (sic).

(2) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome III, p. 363 et 365.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 336.

sence au Conseil d'une personne étrangère et qui n'avait aucune responsabilité (1).

Pendant toute la durée de l'administration de Talleyrand, Pasquier continua d'assurer l'intérim du ministère de l'Intérieur, dépourvu de titulaire ; quant au duc de Richelieu, il refusa le portefeuille qui lui était offert et la vacance ne fut pas comblée. La droiture de son caractère l'empêchait de siéger aux côtés de Fouché, dont la nomination avait été imposée à Louis XVIII par Wellington, par Talleyrand et par un clan du faubourg Saint-Germain.

Les nouveaux ministres prêtèrent serment entre les mains du roi.

III

L'expérience, les fautes passées, les exhortations, venues de l'intérieur et de l'extérieur, avaient décidé Louis XVIII à constituer un véritable ministère.

Les rôles sont clairement définis, il reste à dire de quelle manière les ministres se réuniront.

L'ordonnance du 29 juin 1814, relative au Conseil privé et au Conseil d'en haut, n'y pouvait suffire. Les événements avaient marché à pas de géant.

Sans renoncer à cet organisme inutile — le Conseil privé — le préambule de l'ordonnance, portant nomination des ministres, dissipe les nuages.

Les mots, eux-mêmes, se modernisent. On abandonne l'expression désuète du « Conseil d'en haut » pour désigner ce qui sera désormais le Conseil des ministres.

Ce préambule — qui est à citer en entier — fixe à deux le nombre des Conseils du roi : le Conseil privé, puis, le Conseil des ministres. « Sa Majesté vient de déterminer les formes qui, dans le système constitutionnel de son gouvernement, lui ont semblé être applicables à l'administration qu'Elle adopte pour la France. Cette administration, dans sa partie supérieure, sera composée d'un Conseil privé et

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 378.

du Conseil des ministres. Dans le Conseil privé entrèrent les princes, les ministres d'Etat et les personnes que Sa Majesté jugera à propos d'y appeler. Ce Conseil, qui ne se réunira que sur une convocation spéciale, offrira un moyen de faire discuter devant le roi, d'une manière plus solennelle, un certain nombre d'affaires, et donnera en même temps à Sa Majesté l'occasion de récompenser d'importants services et aussi d'honorer les personnes pour lesquelles Elle sera animée d'une bienveillance particulière. Le nombre des membres de ce Conseil n'est pas fixé.

« Après ce Conseil, viendra celui des ministres responsables, auquel ne pourront assister que les ministres Secrétaires d'Etat ayant département (1).

Le préambule apportait la preuve que les réflexions de Gand avaient porté leurs fruits. La composition même du ministère en apportait la confirmation. Six ministres, seulement (2), en y comprenant le Président du Conseil, formaient le Cabinet (3).

Peu s'en fallut, cependant, que cette impression de netteté ne fut estompée par la présence, dans le ministère, d'un diplomate d'une nation étrangère. Pozzo di Borgo refusa le ministère de l'Intérieur (4).

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 339.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 375 (Decazes, Préfet de Police, et Vitrolles n'étaient pas ministres).

(3) Chateaubriand critiquait un cabinet aussi peu nombreux et vantait les avantages qu'il y avait à compter plus de ministres.

« Le ministère doit être composé d'un plus grand nombre de membres responsables qu'il ne l'est aujourd'hui : il y a tel ministère dont le travail surpasse physiquement les forces d'un homme. On gagne à augmenter le Conseil responsable,

1° de diviser le travail et de multiplier les moyens,

2° d'augmenter le nombre des amis et des défenseurs du ministère dans les Chambres et hors des Chambres,

3° de diminuer autour du ministère les intrigues des hommes qui prétendent au ministère, en satisfaisant un plus grand nombre d'ambitions ».

Chateaubriand : *De la monarchie selon la charte*, chap. XXVI.

(4) Le comte Pozzo di Borgo était Français. Il avait été député à l'Assemblée Législative. Ennemi acharné de Napoléon, il se mit au service de la Russie, tout en conservant sa nationalité d'origine. Tous ses efforts tendirent à nuire à l'Empereur.

Il eut voulu être pair de France, Louis XVIII refusa de l'accueillir à la chambre des Pairs.

On n'entrera plus, maintenant, au Conseil des ministres que si l'on est ministre, exception faite toutefois — comme nous l'avons dit — pour Vitrolles.

Les princes — c'est-à-dire Monsieur et ses deux fils — n'y auront plus accès. N'étant pas responsables devant les Chambres, ils siègeront désormais dans une assemblée dont le rôle sera nul : le Conseil privé.

L'ordonnance du 23 août 1815 réglait, en outre, d'importantes questions :

D'abord, celle de la présidence du Conseil d'Etat. Lorsqu'il ne serait pas présidé par le roi lui-même, il le serait par le Président du Conseil, ou, à son défaut, par le Garde des Sceaux (art. 18 de l'ordonnance).

Ensuite, celle des comités, en étroite collaboration avec les ministres (art. 7). Il y avait cinq comités : Législation, Contentieux, Finances, Intérieur et Commerce, Marine et Colonies, dont les deux premiers étaient présidés par le Garde des Sceaux, les autres l'étant par les ministres respectifs des départements auxquels ils se rattachaient ou par les conseillers, que ces ministres auraient désignés (1) (art. 10).

(1) Viel Castel, tome IV, p. 23. *Histoire de la Restauration.*

Duvergier : *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat.* Paris, Guyot, Scribe et Charles Béchét, Libr.

Ordonnance royale du 49 avril 1817, portant règlement pour le Conseil d'Etat.

« Louis, etc.....

.....
Considérant, 1^o que, sur les questions de gouvernement, de législation ou d'administration d'une haute importance, il serait aussi utile que convenable de réunir dans les conseils particuliers, dits *conseils de cabinet*, ceux des membres de notre Conseil privé ou de notre Conseil d'Etat qu'il nous plairait d'y appeler.

2^o que les projets de lois, ordonnances et règlements, préparés dans les divers comités du Conseil d'Etat, pourraient être encore soumis à une discussion plus solennelle et plus approfondie, à un concours plus général de lumières, en les présentant à la délibération de notre Conseil, tous les comités réunis ;

.....

A ces causes,

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Titre 1^{er}. — *Des Conseils de Cabinet.*

Art. 1^{er}. — Les Conseils de Cabinet sont appelés à discuter sur toutes les questions de gouvernement, les matières de haute administration ou de législation qui leur seront renvoyés par nous.

IV

Des hommes de talent et de caractère figuraient dans le ministère, la forte personnalité de Talleyrand aurait dû lui permettre de donner une direction sûre à son Cabinet. Il n'en fut rien.

Il laisse faire. Sa nonchalance et son esprit rusé lui font préférer l'atermoiement à l'action. Et, il n'est pas peu curieux de constater que ce diplomate éminent, que ce chef, poussé, une fois de plus, à la première place, ne put être l'homme de ce gouvernement parlementaire à la constitution duquel il avait pris une si large part.

« C'est un homme qui ne ressemble à aucun autre, écrit Pozzo di Borgo ; il gâte, il arrange, il intrigue, il gouverne de cent manières différentes par jour, il excite souvent des tempêtes pour les calmer, son intérêt pour les autres est proportionné au besoin qu'il en a dans le moment ; ses civilités mêmes sont des placements à usure qu'il faut payer avant la fin de la journée ; quant à sa profondeur, elle ne

2. — Les Conseils de Cabinet sont présidés par Nous ou par le Président du Conseil des ministres.

3. — Ils sont composés, 1^o de tous les ministres, Secrétaires d'Etat ; de quatre ministres d'Etat au plus, et de deux Conseillers d'Etat désignés par Nous pour chaque Conseil.

4. — Il n'est tenu aucun registre ni note des délibérations des Conseils de Cabinet : seulement, toutes les fois qu'un de ces Conseils sera réuni, l'avis pris à la majorité des voix sera rédigé et certifié par l'un des ministres responsables y assistant.

Titre II. — *Du Conseil d'Etat.*

5. — Il sera formé un sixième comité auprès de notre Ministre secrétaire d'Etat au Département de la Guerre.

6. —

7. — Nos sous-Secrétaires Conseillers d'Etat et nos Conseillers d'Etat directeurs généraux d'une administration assisteront aux séances du Conseil d'Etat et des comités établis près des ministères dont ils dépendent ; ils y auront voix délibérative.

8. — Au défaut du Président de notre Conseil des ministres, ou de notre Garde des Sceaux, ministre de la Justice, le Conseil d'Etat réuni sera toujours présidé par le plus ancien de nos ministres Secrétaires d'Etat présents, et, à défaut de l'un d'eux, par le sous-Secrétaire d'Etat au Département de la Justice.

9. — Nos sous-Secrétaires d'Etat présideront les comités attachés aux ministères dont ils font partie, toutes les fois que le ministre ne les présidera pas lui-même.

Dans le cas d'empêchement du sous-Secrétaire d'Etat, le ministre pourra désigner un autre président pris parmi les membres du Comité.

va pas bien loin, quoiqu'il sache en cacher la limite mieux que personne au monde » (1).

Ne nous y trompons pas. Homme d'Etat illustre, Talleyrand brille dans les grands premiers rôles. C'est un cerveau qui pense, conçoit et dirige.

Le détail est indigne de lui. Il l'abandonne à ses seconds. C'est la raison pour laquelle la fonction d'un Président du Conseil, qui doit veiller à tout, est si peu faite pour lui.

Les élections sont proches. Il s'en désintéresse. Et pourtant, l'existence de son ministère ne dépendra-t-elle pas de la majorité de la future Chambre ? Absorbé dans ses rapports avec les diplomates étrangers, il abandonne à Fouché le soin des élections (2).

Il serait inexact — malgré cette inertie — de penser que Talleyrand ne conférait pas, fréquemment, avec ses collaborateurs. Il les écoute, mais sa pensée est ailleurs. Il se fie « sur la marche des événements et sur la force des choses, pour fixer et maintenir dans ses mains l'influence que lui avaient donnée les services rendus, sa capacité et ses talents hors ligne » (3).

Il préside son cabinet, chez lui, chaque matin, entre midi et une heure. Pasquier, Louis, Fouché, Jaucourt et Gouvion Saint-Cyr viennent sans convocation, à ces réunions quotidiennes (4). Chacun expose les affaires qui ressortissent à son département et ne s'intéresse guère qu'à elles. Pour le reste, les ministres ne donnent qu'« un assentiment de confiance », excepté toutefois si l'affaire, portée au Conseil, est d'une gravité exceptionnelle (5).

Le ministre de la Guerre et le baron Louis aimaient s'occuper de détails. Le grand argentier défendait les deniers publics avec une âpreté extrême. Il n'y avait que le comte de Jaucourt qui élevât le niveau de la discussion.

(1) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 79.

(2) Vaulabelle : *Histoire des deux Restaurations*, tome III, p. 428.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 377.

(4) Il est à remarquer que pendant la durée du ministère de Talleyrand, les chambres étaient en vacances.

(5) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 375.

Quant à Fouché, il ne se plaisait que dans l'intrigue et « tombait dans une complète nullité, dans une sorte d'apathie, vraie ou feinte, du moment où les affaires reprenaient un cours régulier ».

V

Le ministère ne tarda pas à voir s'amonceler les difficultés : la majorité de la nouvelle Chambre lui était hostile, la présence de Fouché était une gêne pour le Cabinet, l'inimitié (1) de l'Empereur Alexandre pour Talleyrand ne s'était pas apaisée.

Le ministère était en grande agitation. On discutait, en Conseil, de l'attitude du Gouvernement vis-à-vis de la nouvelle Chambre. Les ministres finirent par tomber d'accord sur la nécessité de mettre le roi au courant.

Talleyrand, qui savait devoir engager la lutte avec la Chambre, eut une entrevue avec Louis XVIII. Il voulait s'assurer de son appui.

— « Nous ne saurions, déclare Talleyrand, affronter une situation si difficile et l'opprobre qui peut en rejaillir sur nous, si Votre Majesté ne nous garantit pas son appui formel envers et contre tous. S'il n'en était pas ainsi, nous demanderions, dès ce jour, au roi de choisir d'autres conseillers » (2).

Le roi ne lui promit rien et se contenta de dire : « Eh bien, si le Cabinet donne sa démission, je nommerai d'autres ministres ! » Le ministère était renversé (3).

(1) Pendant les cent jours, Napoléon avait découvert et communiqué au tsar un traité secret — inspiré par Talleyrand — entre la France, l'Autriche et l'Angleterre.

(2) Vitrolles : *Mémoires*, tome II, p. 227.

(3) « Vous aurez vu dans les journaux la démission de l'ancien ministère, il paraît clair que c'est la bonne composition de la Chambre des députés qui l'a ainsi obligé à la retraite. Ces Messieurs ont compris qu'ils allaient être attaqués par les Chambres, et en habiles gens ils ont calculé qu'il fallait mieux avoir l'air de s'en aller d'eux-mêmes, que d'être jetés dehors ignominieusement ».

Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 352. Lettre de Villèle à son père, 4 octobre 1815.

« Nous sommes joués » (1) s'écria Talleyrand, qui s'était pris à son propre piège.

Le ministère anglo-révolutionnaire — comme l'appela Villèle — se retira sans oser attendre la réunion de la Chambre des députés (2).

Louis XVIII, qui avait subi Talleyrand plus qu'il ne l'avait choisi, ne lui témoigna aucune sympathie. Il n'avait point confiance en lui. Il tint, cependant, aussi longtemps qu'il le garda pour ministre, à le laisser gouverner à sa manière (3).

Bien qu'il ne se soit pas présenté devant le Parlement, le ministère de Talleyrand, d'existence éphémère, — sa durée ne dépassa pas deux mois et dix-sept jours — marque une étape importante. Le gouvernement de cabinet s'affirme dès 1815. La souplesse de Talleyrand achemine le Cabinet vers l'unité. Un président et un Conseil des ministres organisés sont ses conquêtes.

(1) Vaulabelle : *Histoire des deux Restaurations*, tome III, p. 441.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 330.

(3) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 380.

Cependant, si l'on en doit croire Vitrolles, le roi aurait parfois manifesté son désir de changer de ministère, et, surtout, de renvoyer Fouché. Le Secrétaire d'Etat lui fit remarquer que, puisqu'il avait choisi ses ministres, son geste — inexplicable — pourrait être taxé de caprice.

Vitrolles : *Mémoires*, tome II, p. 191 et suiv.

CHAPITRE III

La Présidence du Conseil

(Suite)

Les Vicissitudes de la Présidence du Conseil au cours des différents Ministères de la Restauration

SECTION I

PREMIER MINISTÈRE RICHELIEU

I. 26 septembre 1815. — Constitution du ministère. — Suppression de la Secrétairerie d'Etat. — II. Rôle du duc de Richelieu, président du Conseil. — La nature de son caractère et l'importance des négociations diplomatiques l'éloignent de la politique intérieure. — III. Conflit entre le ministère et la Chambre. — Projet de loi des élections. — Renouvellement intégral, renouvellement par cinquième. — Activité et opposition de la commission. — Tractations entre la commission et les ministres. — Rôle effacé du ministère. — Budget. — IV. Deux tendances se dessinent dans le ministère. — Hésitation de Louis XVIII à prendre un parti. — Conseils des ministres. — Echec du duc de Richelieu à constituer un nouveau ministère. — Sa chute.

Le ministère de Talleyrand se retira en entier. Les ministres donnèrent tous leur démission — « à l'anglaise » — et, le roi l'ayant reçue, de même, s'occupa de constituer un nouveau cabinet (1).

Les temps avaient changé et l'on était loin de l'époque troublée pendant laquelle avait été formé le gouvernement précédent. Il était loisible à Louis XVIII de désigner tel homme politique de son goût. Cependant, les graves négociations qu'il fallait soutenir avec l'étranger, devaient influencer sur son choix.

(1) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 386.

Louis XVIII confia au duc de Richelieu la mission de diriger le ministère. Richelieu — héritier d'un grand nom — avait quitté la France depuis de nombreuses années. Il s'était acquis, à Odessa, où il avait été gouverneur, la réputation d'un administrateur habile et, l'Empereur Alexandre l'honorait d'une bienveillante et affectueuse amitié.

Ce fut cette amitié qui décida du choix du roi.

Le Président du Conseil saurait, sans doute, profiter de cette confiance pour obtenir des alliés des conditions plus avantageuses.

Le duc de Richelieu accédait au pouvoir avec l'autorité d'un parfait gentilhomme et la renommée d'un homme de cœur (1).

Ce qui lui manquait le plus, malheureusement, c'était la connaissance des gens et des choses de son pays (2). Singulière tâche que celle d'un chef de gouvernement qui ignore le monde politique où il devra puiser ses collaborateurs, où il devra discerner les partis qui le soutiendront de leur vote et ceux qui seront ses adversaires !...

La composition du ministère du 26 septembre se ressentit de ces circonstances. Ce ne fut point toujours Richelieu qui choisit les ministres dont il devait présider le Conseil.

Vitrolles rapporte que le roi écrivit, un soir, devant lui, outre le nom du duc de Richelieu, ceux de quatre ministres et que ce n'est que deux jours après qu'il compléta ces nominations en attribuant la Présidence du Conseil au ministre des Affaires Etrangères et en affectant un titulaire à la Justice et aux Finances (3).

Des tendances diverses étaient représentées.

(1) Wellington disait de lui : « La parole du duc de Richelieu vaut un traité ».

(2) Dans une lettre du 28 novembre 1815, adressée au Gouverneur d'Odessa, le duc de Richelieu faisait connaître les difficultés qu'il avait eues à surmonter :

« Je l'avais prévu, lorsqu'on m'a lancé dans ce gouffre, mais j'espérais m'habituer plus ou moins à cette vie, et aux hommes, à qui j'aurais à faire. Je ne connaissais ni l'une ni les autres.

(Recueil de la Société historique de Russie, tome 54, p. 457).

(3) Vitrolles : Mémoires, tome III, p. 234.

A côté de royalistes ardents, tels que : le duc de Feltre (Guerre), Vaublanc (Intérieur), Dubouchage (Marine), d'autres portefeuilles étaient confiés à des royalistes modérés : Barbé-Marbois (Justice), Corvetto (Finances) et Decazes (Police).

Le nouveau cabinet comptait sept membres, en y comprenant le Président du Conseil chargé des Affaires Etrangères. Le duc de Richelieu, le duc de Feltre et Barbé Marbois appartenaient à la Chambre des Pairs. Quant aux autres ministres, aucun d'eux ne siégeait dans l'une ou l'autre Chambre.

Les fonctions de secrétaire général du Conseil étaient supprimées définitivement. On discuta, à l'un des premiers conseils, tenu entre les nouveaux ministres, la présence de Vitrolles.

Prétendant qu'elle était irrégulière et inconstitutionnelle, puisque son titulaire participait aux délibérations tout en restant en dehors de la responsabilité ministérielle, Richelieu demanda et obtint du roi son éloignement (1).

II

Le duc de Richelieu ne témoignait d'aucun goût pour le pouvoir. La noblesse de ses sentiments triompha de sa modestie, presque de sa timidité. La libération du territoire fut la pensée maîtresse qui le maintint, durant trois ans, à la tête de l'administration.

Sa loyauté et son intelligence eurent également raison de ses préjugés de naissance et des influences familiales qu'il subissait.

Sa politique fut libérale (2). Il ne voulut point être l'artisan d'un système de persécution et de vengeance » (3).

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome III, p. 238.

(2) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 252.

(3) Il écrivait, le 23 novembre 1815, à l'Empereur de Russie : « Aucune puissance humaine ne peut me faire embrasser un système de persécution et de vengeance, qui doit faire couler des flots de sang et amener la perte de la France et de la famille royale ». (*Recueil de la société historique de Russie*, tome 54, p. 456).

Sitôt qu'il fut poussé — bien malgré lui — à la première place, le nouveau Président du Conseil fit front aux multiples difficultés qui l'assaillaient avec plus de courage que de confiance (1).

La méfiance de soi-même et le découragement qu'il avait de diriger la politique « d'un malheureux pays où les bons sont extravagants et les méchants atroces » (2) l'incitèrent à ne pas développer toutes les prérogatives attachées aux fonctions d'un premier ministre. Ses goûts, le but qu'il s'était assigné et l'importance des négociations diplomatiques d'alors tendirent à l'éloigner de la politique intérieure.

La plus grande part de son activité fut employée à diriger — avec un rare succès — le département des Affaires Etrangères.

Le duc de Richelieu n'en faisait-il pas lui-même l'aveu, avec une simplicité peu commune, lorsqu'il écrivait au roi, en 1818 : « (Les affaires) de l'intérieur, ainsi que la conduite des chambres, me sont tout à fait étrangères et je n'y ai ni aptitude, ni capacité ».

Mais, n'est-il pas juste de dire, qu'à cette époque, le Président du Conseil aspirait au repos et espérait se voir déchargé de ses fonctions !...

Si le premier rôle était laissé dans l'ombre, un des membres du ministère devait en exercer quelques-unes des attributions. Le ministre de la Police, Decazes, par son allant et son caractère ambitieux, par son intelligence vive

(1) *Recueil de la société historique de Russie*, tome 54, p. 453.
Lettre du duc de Richelieu au Gouverneur d'Odessa :

« Paris, 7 octobre 1815.

« Jamais homme n'a été entraîné dans le précipice par une force plus irrésistible. Mon parti était bien pris de ne pas rester ici, lorsque la révolution ministérielle arriva, le Roi et l'Empereur me forcent de prendre la place de Talleyrand.

..... Les assemblées qui ont commencé leurs réunions, quoique composées d'hommes excellents, sont si échauffées, dans le sens contre-révolutionnaire, qu'elles exaspèrent l'autre parti, de manière à le pousser au désespoir.

« Voilà où je me suis fourré, mais il est impossible que j'y tienne, et je suis convaincu qu'il ne se passera pas deux mois avant que je ne sois obligé de m'en aller ».

(2) Lettre du 14 décembre 1815 à l'Empereur de Russie. — *Recueil de la société historique de Russie*, tome 54, p. 459.

et la faveur royale dont il jouissait au plus haut point, dirigera, en fait, pendant ces trois années la politique intérieure de la France.

Après cinq mois de pouvoir, le duc de Richelieu confiait à un de ses amis toutes ses appréhensions. Harcelé par les ultras, dont il ne voulait pas faire la folle politique, lui et ses ministres n'avaient pas encore trouvé le temps d'administrer, de se consacrer aux affaires de l'Etat (1).

C'est en vain que l'on chercherait, dans la volumineuse correspondance (2) que le duc de Richelieu échangeait avec des personnalités russes, la façon dont le chef du gouvernement comprenait son rôle de Président du Conseil des ministres. Il exhale son amertume, il confie sa pensée et ses espoirs, mais il ne fait — en aucune manière — allusion aux réunions ministérielles. Tout porte à croire qu'un excès de conscience, qu'une timidité naturelle et qu'une certaine tendance au pessimisme n'aient empêché une aussi grande et noble intelligence de donner toute sa mesure dans une position, encore mal définie.

Lainé, qui fut son collègue, durant son premier ministère, nous brosse de son chef le portrait suivant :

« Au Conseil, où il apportait, dans toutes les discussions, des lumières, fruit d'une instruction aussi solide que variée, il exprimait ses opinions avec l'énergie d'une conviction consciencieuse. Peut-être est-il vrai qu'une certaine

(1) *Recueil de la Société historique de Russie*, tome 54, p. 466.

Lettre du duc de Richelieu au Gouverneur d'Odessa :

Paris, 19 février 1816.

« Je ne puis être l'agent d'un parti ; or celui de la réaction, disons mieux de la contre-révolution, prend tellement le dessus, que je ne pourrais rester qu'en lui prêtant mon nom, ce que vous pensez bien je ne suis pas disposé à faire..... Vous vous tromperiez fort si vous croyiez que depuis plus de cinq mois que nous sommes ministres, nous avons pensé un moment à administrer, il n'y en a pas le temps physique, et chacun est tellement occupé de ses petits intérêts ministériels, et des Chambres et de ses discours, qu'il n'y a plus le temps physique de s'occuper de l'Etat. Le gouvernement représentatif est une très belle chose, mais il ne faut pas qu'il s'établisse au milieu des orages d'une révolution, et nous ne pouvons nous dissimuler qu'elle n'est pas fixée en France, il s'en faut ».

(2) Une partie a été reproduite dans le *Recueil de la Société historique de Russie*, tome 54.

défiance de ses forces, qu'une sorte d'irrésolution s'opposaient à ce qu'en lui l'homme d'Etat se montrât toujours tel qu'il aurait pu paraître, mais cette défiance, cette irrésolution avaient leur source dans les meilleures dispositions du cœur humain. Une extrême modestie lui cachait ses propres forces, tandis qu'une conscience trop facile à s'alarmer le portait à consulter ceux dont il estimait le jugement, lors même que le moment de la délibération était passé » (1).

Ceci nous laisse prévoir le peu d'attrait que peut avoir le duc de Richelieu à se trouver dans une assemblée parlementaire et à y jouer un rôle actif.

Il le confesse lui-même, lorsqu'il écrit : « Le talent de diriger les assemblées me manque tout à fait » (2).

Aussi, n'assiste-t-il, qu'exceptionnellement, aux séances de la Chambre (3), et n'aborde-t-il que rarement la tribune, à l'occasion, seulement, de circonstances revêtant un certain caractère de solennité. Le vote de la loi d'amnistie en fournit un exemple. L'apaisement était, plus que jamais, désirable après les Cent Jours; le ministère attachait un prix particulier à obtenir une mesure d'oubli. Alors que tous les projets de loi, intéressant le Cabinet, étaient présentés à la tribune de la Chambre des députés, par le chef de chaque département, un projet de loi d'amnistie était déposé — le 8 décembre 1815 — par le ministère tout entier. Il fut soumis à l'examen d'une commission nommée par la Chambre des députés (4).

Au lendemain de l'exécution du maréchal Ney, il fallait calmer l'opinion, bien que la majorité de la Chambre fut encline à la violence.

Pour souligner la gravité de l'heure, « tous les ministres arrivèrent à la fois, et, ce fut au milieu de l'étonnement et du silence de toute l'assemblée que M. de Richelieu, après

(1) Notice sur M. de Richelieu par le Comte Lainé, rapportée dans le *Recueil de la Société historique de Russie*, tome 54, p. 110.

(2) *Recueil de la Société historique de Russie*, tome 54, p. 467.

(3) Pasquier: *Mémoires*, tome IV, p. 142.

(4) Villèle: *Mémoires*, tome I, p. 410.

avoir annoncé qu'un grand exemple d'une juste sévérité venait d'être donné, exposa les motifs du projet de loi » (1).

Devant l'opposition des ultras, le président du Conseil, suivi de Decazes et de Vaublanc, quitta la séance. Richelieu revint au bout d'une heure, avec ses deux collègues. Il avait consulté le roi, entre temps. La loi fut amendée et, enfin, votée par la Chambre des Députés.

Présentée à la Chambre des Pairs, le 9 janvier 1816, par Richelieu et ses collègues, la loi fut adoptée.

La discussion publique, à la Chambre des députés, fut longue et mouvementée. Cinquante orateurs s'inscrivirent, des deux côtés, pour prendre part dans le débat (2).

III

L'hostilité de la Chambre — que Louis XVIII avait qualifiée d'introuvable — se manifesta, dès le début de la session, contre le gouvernement du duc de Richelieu.

Tout était prétexte à conflit. Les débats de la loi électorale entretenirent, pendant de long mois, les points de friction. L'orage était dans l'air. Il éclata le 5 septembre 1816 : le Cabinet était victorieux. Louis XVIII n'avait pas cessé de lui témoigner sa sympathie. Il était irrité de voir la majorité de la Chambre en lutte continuelle avec ses ministres ; il manifesta son mécontentement au cours d'un discours : « que mon peuple soit bien assuré de mon inébranlable fermeté pour réprimer les attentats de la malveillance et pour contenir les écarts d'un zèle trop ardent » (3).

Dans le but, bien naturel pour un gouvernement, d'obtenir une majorité et de dominer le corps électoral, le ministère saisit, en décembre 1815, la Chambre des députés d'un projet de loi électorale.

(1) Vaublanc : *Histoire des deux Restaurations*, t. IV, p. 154 et s.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 428. Lettre à son père du 31 décembre 1815.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 134.

M. Fiévée, un membre de la majorité anti-gouvernementale, en parlait avec esprit : « Les ministres nomment les électeurs qui nommeront les députés » (1).

Le gouvernement était partisan du renouvellement de la Chambre par cinquième, tandis que les ultras, dans le but de conserver pour longtemps la puissance que leur conférait la majorité, étaient partisans du renouvellement intégral, tous les cinq ans (2).

Le projet de loi, élaboré par les ministres, fut soumis à l'examen de la commission des élections (3). Le désaccord donna naissance à de nombreuses modifications. Il y eut des tractations entre les ministres et la commission. La question fut examinée en Conseil des ministres et, dans l'espoir de trouver un terrain d'entente, la commission fut même invitée à assister à un conseil.

Les membres de la commission — au travail de neuf heures du matin à six heures du soir — déployèrent une grande activité pour faire triompher leur point de vue. M. de Villèle, qui fut désigné comme rapporteur, fut chargé par ses collègues de la nouvelle rédaction de la loi sur les élections. Plusieurs conférences (4), soit avec le ministre de l'Intérieur — M. de Vaublanc — tout seul, soit avec ce ministre, assisté du duc de Richelieu, précédèrent un Conseil des ministres où la commission ne triompha que sur une question de principe, puisque, en fin de compte, le Conseil fut unanimement d'avis de retirer la loi (5).

(1) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 447.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 450. Villèle écrivait, le 12 janvier 1816, à son père : « Le renouvellement en entier de la Chambre tous les cinq ans est un point aussi essentiel au soutien du gouvernement que nous avons, que le pouvoir laissé au roi de casser cette Chambre quand il le veut ».

(3) Cette commission composée de députés, comprenait : MM. de Villèle, Piat, Baert, de Bouville, de Folleville, Dussumier-Fonbrune, Feuillant, de Marandet et Clausel de Coussergues.

(4) Villèle : *Mémoires*, tome I, pages 450 et suiv. Lettres à son père des 12 janvier 1816, 21 janvier 1816, 26 janvier 1816.

(5) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 460. Villèle écrivait le 31 janvier 1816, à son père : « M. de Richelieu s'étant joint aux trois ministres qui nous sont favorables, il y a eu majorité dans le Conseil en notre

Mais une mesure aussi radicale ne fut point prise et les négociations continuèrent leur cours. A un dîner, offert par le duc de Richelieu, le Président du Conseil et le rapporteur tentèrent, vainement, de concilier leurs thèses.

Après un mois et demi de travail, M. de Villèle était prêt à lire son rapport devant la Chambre. Déférant à un désir, exprimé par les ministres, il consentit à faire, d'abord, « un rapport préliminaire sur la révision des articles de la charte, afin de leur donner la facilité de revenir avec moins de désagrément sur les changements nécessaires à leur projet » (1).

M. de Vaublanc était le seul ministre qui assistât à cette séance. Au moment où Villèle allait monter à la tribune, le ministre de l'Intérieur vint lui faire part de la décision du ministère de retirer la loi immédiatement après la lecture de son rapport.

La Chambre était dessaisie et le projet de loi s'évanouissait !...

M. de Villèle et ses collègues se récrièrent contre un pareil procédé. Leur énergie détermina M. de Vaublanc à ne pas exécuter son mandat et à convier la commission, au sortir de la séance, à se rendre chez le duc de Richelieu pour y assister à un Conseil des ministres qui se tiendrait exprès afin de décider la question en litige (2).

Devant les sept ministres assemblés, Villèle reprit, en vain, ses arguments pour démontrer la nécessité de régler le mode des élections avant la fin de la session.

Villèle rapporta, à son père, l'attitude de chacun des ministres :

« M. Dubouchage et M. Corvetto nous ont bien soutenus, M. de Vaublanc a biaisé, il ne savait comment s'en

faveur sur cette question ; mais quant à la loi des élections elle-même, le Conseil a été unanimement d'avis de la retirer ».

La majorité était, en effet, acquise puisque le ministère comprenait 7 ministres.

(1) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 462. Lettre du 7 février 1816 à son père.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 462. Lettre du 7 février 1816 à son père.

tirer. M. Barbé de Marbois a parlé contre nous tant qu'il a pu et a empêché le duc de Richelieu de se ranger de notre bord, comme il nous a paru qu'il l'eût fait volontiers sans cela. Le duc de Feltre est resté neutre, et M. Decazes, absorbé, en apparence, par de profondes réflexions, n'a pas dit un mot. Nous nous sommes séparés, sans avoir rien conclu, les ministres nous ont dit que d'ici à lundi, 12 février (1816), jour assigné pour la discussion générale, ils nous feraient part de la décision du roi, auquel ils en réfèreraient » (1).

Le cabinet voulait gagner du temps, le rapporteur entrevoyait clairement le but poursuivi : retrait du projet de loi, ou son rejet par la Chambre des Pairs. Le gouvernement se rallia à cette dernière solution. Trois séances furent consacrées à la discussion. Le rôle effacé qu'adopta le ministère dans un aussi important débat fut compensé par les attaques que les orateurs de la minorité gouvernementale : MM. de Serre, Royer-Collard, Pasquier, menèrent contre le rapport de Villèle. « Il importe, avant tout, déclarait Royer-Collard, à la Chambre, le 23 février 1816, en préparant l'organisation des collèges électoraux, d'assurer au pouvoir royal la prédominance qui doit lui appartenir dans le gouvernement ; or, la commission a manqué à ce principe » (2).

Royer-Collard se déclarait partisan du renouvellement par cinquième.

Le cabinet essuya un échec. La Chambre des députés se prononça, le 5 mars 1816, pour le renouvellement intégral.

(1) Villèle : *Mémoires*. Lettre du 7 février 1816.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 478.

C'est au cours de cette séance que le célèbre doctrinaire émit cette vérité de droit constitutionnel :

« La Chambre des députés, telle que la charte l'a conçue, est un pouvoir et non une représentation. Une Chambre, en effet, ne saurait être représentative qu'à deux conditions :

1° que chaque député soit élu par la population entière de son département, ou du moins par la plus grande partie ;

2° que le vote de chaque député soit déterminé par un mandat impératif.

En ce cas, le gouvernement cesse d'être monarchique pour devenir républicain. »

Malgré cette défaite, le cabinet n'en restait pas moins au pouvoir, ce qui permettait à M. de Villèle d'écrire, le 10 mars 1816, à son père : « Ces Messieurs s'attachent à résoudre le problème insoluble jusqu'ici d'un ministère se maintenant contre la majorité de la Chambre, sous un gouvernement représentatif ; à la vérité, ils sont furieusement crottés et ballotés, mais cela leur est égal, ils cheminent toujours » (1).

Il n'était pas niable que dans toute cette affaire le ministère avait fait montre de bien peu d'éclat. La minorité ministérielle avait trouvé ses chefs chez Royer-Collard et Pasquier, quant aux ministres, loin de dominer ou d'éclairer le débat, s'étaient-ils constamment abstenus d'y intervenir : simples spectateurs des délibérations, ils avaient abandonné à quelques députés, anciens fonctionnaires de l'Empire, le soin de défendre leur projet (2).

Ce manque de vigueur, dû sans doute aux divergences des membres du cabinet, n'en empêcha pas moins le ministère d'obtenir le succès définitif : la Chambre des Pairs rejeta le renouvellement intégral (3).

Concurremment à l'élaboration de la loi des élections — dont l'étude nous a permis d'assister à un important conseil des ministres tenu en présence de la commission — la Chambre était saisie de la loi de Finances. Après avoir été examinée par une commission, et par les ministres, elle fut votée bien que certains aient pensé à exercer un véritable chantage sur le ministère. — « Quelques têtes chaudes, écrivait M. de Villèle, auraient voulu dire : point de loi d'élection, point de budget ; mais cette marche factieuse ne convient pas à d'honnêtes gens. Nous pouvons bien nous servir de cette menace pour obtenir des pairs ce que nous voulons ; mais au fait et au prendre, notre Chambre est trop royaliste et trop pure pour se servir d'un pareil moyen. Nous

(1) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 498.

(2) Vaulabelle : *Histoire des deux Restaurations*, tome IV, p. 184.

(3) Par la suite, Lainé, ministre de l'Intérieur, fit voter le 5 février 1817 une loi électorale qui organisait le régime censitaire. La Chambre était élue, à l'élection directe, pour 5 ans, et se renouvelait par cinquième.

ferons peut-être une supplique au roi, mais à quoi cela mènera-t-il ? » (1)

IV

Le ministère du duc de Richelieu, qui apparaissait — en septembre 1817 — uni et fort, Decazes ne disait-il pas « le plus fort de toute l'Europe », ne devait cependant pas tarder à arriver à son terme.

Les germes dissolvants, qui avaient longtemps paralysé son action, avaient été éliminés, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les uns après les autres, et, pourtant, sans qu'aucune faute n'ait été commise, sans avoir perdu la faveur de l'opinion publique, la chute était prochaine.

L'indiscipline des partis politiques, à la Chambre, et la récente défection des Doctrinaires causaient une gêne que le duc de Richelieu ne pouvait s'empêcher de confier au comte Capo d'Istria.

« Vous voyez, par tout ce qu'on vous mande, que ce n'est pas chose aisée d'établir un gouvernement représentatif et que le système des assemblées délibérantes, que l'Europe appelle à grands cris, ne va pas tout seul ; nous en faisons l'épreuve dans cette session qui s'est annoncée d'une manière très orageuse et, où toutes les doctrines, enfantées par la révolution, se reproduisent ; il est vrai qu'il est assez bizarre de voir des hommes qui prétendent être exclusivement royalistes s'unir aux plus ardents républicains, et en haine des ministres, qu'ils détestent, voter pour tout ce qu'on leur propose de plus anti-monarchique. Cette double opposition, à laquelle se sont joints encore quelques hommes à doctrine, nous met dans une position assez difficile, et empêcherait enfin le gouvernement de marcher tout à fait, car il est de son essence d'être soutenu par un parti, qui, lorsqu'il cesse d'être le plus fort, cède la place à l'autre ; celui-ci s'empare de l'administration, y place ses chefs,

(1) Villèle : *Mémoires*, tome II, p. 20.

et le parti ministériel renversé devient opposition. Mais si cette opposition se divise elle-même en trois partis, bien distincts, ils peuvent bien renverser le ministère, mais non pas le remplacer. Voilà précisément la position où nous sommes ; je crois bien qu'ils ne nous renverseront pas, mais ils nous entravent, nous gênent, nous font perdre de notre force et de notre considération » (1).

A la veille de partir pour Aix-la-Chapelle, le duc de Richelieu, lassé des luttes de l'opposition royaliste, songeait à la retraite.

Deux tendances s'affrontaient au Conseil : Richelieu et Lainé voulaient attirer au gouvernement les hommes de droite par certaines concessions ; tandis que Decazes, Gouvion Saint-Cyr, Pasquier, Molé et Corvetto se refusaient à tenter un changement de système.

Decazes rêvait de trouver un solide point d'appui chez les Doctrinaires. « Leurs chefs, MM. Royer-Collard, Guizot, de Barante, formaient autour de lui comme une sorte de conseil officieux dans lequel se préparaient toutes les grandes mesures. Ne les appelait-on pas ironiquement le *petit ministère* ! » (2).

La crise n'entra dans sa phase aiguë qu'au retour du Congrès. Le Président du Conseil y avait obtenu un magnifique succès : la libération du territoire, et il était en droit de penser, qu'entouré d'un tel prestige, il saurait amener ses collègues à « le suivre dans la voie nouvelle où il voulait entrer » (3).

Les élections de La Fayette et de Manuel, survenues le 27 octobre 1818, ne pouvaient que fortifier le duc de Richelieu dans son sentiment. Le malaise politique, qui divisait les membres du ministère, fut évoqué au cours de plusieurs conseils de cabinet, tenus au mois de décembre. Aucune solution ne s'en dégagait.

(1) Lettre du duc de Richelieu au comte Capé d'Istria du 6 janvier 1818. *Recueil de la société historique de Russie*, tome 54, p. 511.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VI, p. 510.

(3) Vaulabelle : *Histoire des deux Restaurations*, tome IV, p. 512.

Le 12 décembre 1818, les ministres se réunirent en conseil. Le premier, le duc de Richelieu, posa la question. Quelle serait l'attitude du ministère devant les Chambres en ce qui concernait la loi électorale et le régime de la presse ? M. Pasquier, qui prit ensuite la parole, combattit toute alliance avec la droite. Il donna son avis sur les deux questions posées. MM. Mollé et Lainé développèrent leur point de vue. Ils étaient partisans d'un rapprochement avec la droite.

Le maréchal Gouvion Saint-Cyr et M. Roy se rangèrent à l'avis du ministre de la Justice. Quant à M. Decazes, qui, le dernier, prit la parole, il réprouva toute entente avec la droite.

Tous les ministres avaient donné leur avis. Le Président du Conseil résuma la discussion et opina dans le sens de MM. Lainé et Molé.

Rien, cependant, ne fut arrêté, pas plus d'ailleurs qu'au conseil des ministres qui se tint le surlendemain (1).

C'est ainsi, les questions ayant été suffisamment éclaircies, qu'on décida d'en référer au roi.

Le jeudi 17 décembre 1818, le conseil des ministres tint séance sous la présidence du roi (2). Pour donner des gages à la droite, le duc de Richelieu voulait modifier la loi d'élection et la loi sur la presse, cette « boîte de Pandore d'où sortiront toutes les calamités qui désoleront la terre » (3).

La présence du roi, si elle ne permit pas d'élever la discussion, modéra, cependant, la vivacité dont avaient été empreintes les délibérations précédentes.

Tous les ministres prirent la parole, chacun à leur tour. M. Pasquier, d'abord, puis, le duc de Richelieu, le dernier. Seuls, Gouvion Saint-Cyr et Decazes exprimèrent leur pen-

(1) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VII, p. 199 et s.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VII, p. 209 et Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 272.

(3) Er. Daudet, p. 285 (extrait d'une lettre de Richelieu).

sée, sans ambage. Le Président du Conseil « laissa voir qu'il penchait pour l'avis de M. Molé » (1).

La plupart des ministres avaient indiqué plutôt qu'énoncé formellement le désir d'un changement de système (2).

Louis XVIII ignorait-il la profondeur du fossé qui séparait ses conseillers ?

Il hésitait à prendre un parti.

« Je me voyais, écrivait le roi, dans la fâcheuse alternative, ou d'approuver sans la connaître une marche qui ne pouvait guère qu'être opposée à celle que je suivais depuis deux ans et que je crois la seule bonne, ou de rompre avec le duc de Richelieu. Ce premier parti était peu glorieux et même dangereux ; le second avait mille inconvénients plus graves encore » (3).

Louis XVIII redoutait de perdre son favori. Il craignait, en outre, et bien à tort, d'être obligé de faire appel au prince de Talleyrand. L'antipathie qu'il avait pour ce dernier lui faisait tenir à conserver le président de son conseil.

Aussi, reculant, suivant sa coutume, devant des éclaircissements dont il appréhendait la fatigue, il feignit de ne pas voir la gravité du différend.

On en resta là et le conseil fut levé sans que rien n'ait été décidé.

Devant l'impossibilité d'un accord, le duc de Richelieu donna sa démission ; puis, les ministres démissionnèrent à leur tour, individuellement.

Sur l'insistance de Louis XVIII, le duc consentit à engager des pourparlers en vue de constituer un nouveau gouvernement. Au préalable, il fit connaître son point de vue dans une lettre pleine de dignité, de modestie et de franchise.

Poussé par Molé et Pozzo di Borgo, le duc de Richelieu demanda une ambassade pour Decazes, dont la présence au ministère ne pouvait qu'irriter les ultras.

(1-2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VII, p. 209 et 210.

(3) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 294.

« Je connais, écrivait-il, trop bien mon insuffisance dans des circonstances aussi difficiles, et pour un genre d'affaires auquel il est impossible d'être moins propre que je ne le suis, pour que je ne vous répète pas, Sire, ce que j'ai eu l'honneur de vous dire, hier. Ma mission a été finie au moment où les grandes affaires avec les étrangers ont été terminées ; ... si Sa Majesté persiste à vouloir me retenir, malgré les pressantes raisons que je lui donne, je ne puis ni ne dois m'y refuser ; mais, pour que mes services ne soient pas, dès l'abord, entièrement inutiles, il faut rétablir dans le ministère une unité d'opinion qui n'existe plus.

..... tous les hommes opposés au ministère, tant qu'il (Decazes) ne sera pas fixé hors de France par des fonctions éminentes, le considéreront comme le but de leurs espérances, et il deviendra, bien malgré lui, un obstacle à la marche du gouvernement » (1).

Le 23 décembre, comme l'annonçait Louis XVIII à Decazes, un conseil des ministres devait se réunir pour connaître le résultat des consultations. « Demain, nous aurons encore, — écrivait le roi — conseil à l'issue duquel je demanderai (c'est tout ce que j'ai pu gagner) pour la dernière fois au duc de Richelieu s'il faut envoyer chercher le prince de Talleyrand. Mon cher fils, ton père est bien malheureux » (2).

Le refus de Pasquier, Gouvion Saint-Cyr et Roy (3) de collaborer, sans Decazes, empêcha le duc de Richelieu de rester au pouvoir. Après une dernière tentative infructueuse de former, le 26 décembre, un ministère de droite pure, Louis XVIII accepta définitivement la démission du Président du Conseil.

Rien, en apparence, ne semblait justifier la chute du ministère de Richelieu. Il avait une majorité, il comptait

(1) Vulaballe : *Histoire des deux Restaurations*, tome IV, p. 522. Lettre du duc de Richelieu à Louis XVIII.

(2) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 300.

(3) M. Roy, dans les derniers jours du ministère, avait succédé à M. Corvetto, malade.

de beaux résultats ; seule, la divergence de vues de ses membres le contraignait à la retraite (1).

Le ministère ne donna pas sa démission collective. Le duc de Richelieu écrivit au roi pour lui remettre sa démission personnelle. Il n'en avait parlé à aucun de ses collaborateurs, pas même à M. Lainé, son intime, et ils n'apprirent cette résolution que lorsqu'elle fut un fait accompli.

Les démissions se succédèrent, sauf en ce qui concerne le maréchal Gouvion Saint-Cyr et M. Roy qui ne crurent pas devoir imiter l'exemple de leurs cinq collègues (2).

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 269.

(2) Viel Castel, tome VII, p. 220 et 221.

SECTION II

MINISTÈRE DESSOLES

I. L'ordonnance du 31 décembre 1818. — Formation et composition du ministère. — Un chef nominal : le général marquis Dessoles, président du conseil et ministre des Affaires Etrangères. — Un chef de fait : Decazes. — Suppression du ministère de la police. — II. Nombre pair des ministres. — Inconvénients. — Demande de Decazes. — Louis XVIII fait connaître sa volonté de départager ses ministres en cas de conflit. — Ordonnance du 5 mars 1819 modifiant la majorité de la Chambre haute. — III. Election de l'abbé Grégoire. — La cassure s'accentue. — A l'insu du Président du Conseil, de Gouvion Saint-Cyr et du baron Louis, Decazes et de Serre étudient, en accord avec le roi, un projet de loi électorale et un profond remaniement du cabinet. — Offre de la présidence du Conseil au duc de Richelieu. — Où l'on pense créer de nouveaux ministres et adjoindre aux ministres de hauts fonctionnaires. — Conseil des ministres du 17 novembre 1819. — Démission de Dessoles, Louis et Saint-Cyr.

En abandonnant le pouvoir, le duc de Richelieu avait tenu à faire connaître au roi qu'il n'était nullement obligé de faire appel au prince de Talleyrand. Là ne devaient pas se borner les conseils du président du gouvernement démissionnaire.

Qui serait le nouveau Président du Conseil ?

De ce choix, Louis XVIII s'en remit à son fidèle Decazes, aidé de Pasquier.

Selon un usage qui s'affirma, à maintes reprises, durant la Restauration, le premier ministre démissionnaire fut consulté. Decazes (1), dit-on, pria M. de Richelieu de désigner lui-même son successeur à la présidence du conseil. Le duc proposa les maréchaux Macdonald ou Marmont (2). Ces noms ne furent pas retenus. C'est alors que Decazes — que Vaulabelle représente comme le *Deus ex machina* dans la formation du ministère — ouvrit un almanach royal et se mit à le parcourir avec Pasquier.

L'on s'arrêta au nom d'un membre effacé de la Chambre des Pairs, le général Dessoles. C'était un royaliste libé-

(1) M. Molé conseilla à Decazes — qui n'en voulut rien faire — de prendre la présidence du conseil et de confier les Affaires Etrangères à Pozzo di Borgo. — Er. Daudet, p. 308. — Viel Castel, tome VII, p. 238.

(2) Vaulabelle: *Histoire des deux Restaurations*, tome IV, p. 525.

ral. Quels pouvaient donc bien être ses titres à une désignation aussi imprévue ? Il avait été, à diverses reprises, en relations avec l'Empereur Alexandre et l'on pensait ainsi ne point trop mécontenter le puissant monarque qui pouvait manifester quelque dépit du renvoi du duc de Richelieu.

Pasquier soumit ce choix au roi qui l'agréa.

Le comte de Nesselrode, qui se trouvait à Paris, fut pressenti le 28 décembre : le ministre de l'Empereur de Russie se montra favorable à la désignation du général Dessoles.

Des ordonnances fixaient, le lendemain, la composition du Cabinet. Tous ses collaborateurs furent-ils choisis par le nouveau Président du Conseil ? On peut émettre un doute. Il apparaît bien, cependant, que les ministres furent désignés, en hâte, et sans que l'on ait, au préalable, délibéré sur ce que serait la politique du cabinet.

Le général Dessoles assumait, en plus de la présidence, la direction des Affaires Etrangères. Le baron Louis reprit des mains de M. Roy le portefeuille des Finances. Le conseiller d'Etat Portal eut le département de la Marine ; M. de Serre — qui apportait au cabinet l'appui « d'une parole éloquente et ferme » (1) — reçut les Sceaux. Le maréchal Gouvion Saint-Cyr conserva le département de la Guerre. Le général Dessoles offrit le ministère de l'Intérieur à Decazes qui n'accepta que sur l'ordre du roi (2).

Le ministère qu'il laissait vacant, celui de la Police, fut supprimé définitivement.

La disparition du ministère de la Police « monstre né dans la fange révolutionnaire de l'accouplement de l'anarchie et du despotisme » (3) donnait une satisfaction aux ultras. Chateaubriand n'avait pas cessé, en effet, de vitupérer contre ce département ministériel, qui n'avait pas sa

(1) « Une des premières puissances de tribune qui se soient rencontrées dans aucun pays » disait de lui le chancelier Pasquier. *Mémoires*, tome IV, p. 280.

(2) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 307.

(3) Chateaubriand : *De la monarchie selon la charte*, chap. XXX.

raison d'être dans une monarchie constitutionnelle et dont le maintien ne pouvait qu'étouffer l'opinion ou l'altérer.

Le ministère de la Police devint la direction de la police générale, rattachée au ministère de l'Intérieur.

L'administration du général Dessoles portait en soi deux tares qui lui interdisaient une longue carrière : nombre pair des ministres, six, et dualité de chefs, un apparent, Dessoles, et un réel, Decazes.

La façon singulière dont avait été choisi le Président du Conseil et son inexpérience politique (il était avant tout un soldat obéissant), étaient de sûrs garants de l'action prépondérante que ne manquerait pas d'exercer le favori « léger, insinuant, actif », et qui, si l'on en croit Villèle (mais Decazes n'était-il pas la bête noire des ultras !) possédait « un talent spécial pour s'élever par tous les petits moyens de société, de coterie, et d'intrigue » (1).

Decazes, qui n'avait pas quarante ans, âge requis pour être député, avait été élevé, au début de l'année seulement, à la pairie. C'est lui et M. de Serre qui, dans les Chambres et dans les réunions du Conseil, tiendront les premiers rôles.

Difficulté au dedans, difficulté au dehors, car pour vivre, il faut une majorité et celle-ci apparaît bien mince, le nouveau cabinet veut gouverner selon le mot de Louis XVIII « marchons entre la droite et la gauche en leur tendant la main et en nous disant que quiconque n'est pas contre nous est avec nous » (2).

II

Deux tendances, d'égale force, se dessinèrent parmi les ministres. Les uns penchant vers la droite, les autres vers la gauche. Aussi, Decazes, pour s'assurer la majorité dans le conseil, ne tarda-t-il pas à demander au roi la création d'un septième ministère : celui de la Maison du roi. Il le destinait à Pasquier qu'il savait attaché à ses opinions.

(1) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 333.

(2) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 314.

Dans une lettre capitale, du 20 janvier 1819, et qui sera citée d'autre part le roi y déterminant son rôle dans son Conseil, Louis XVIII refusait d'accepter la suggestion de son ministre de l'Intérieur. Le roi, en effet, considérait, à bon droit, que le ministre de la Maison ne devait pas avoir de caractère politique et ne pouvait, par suite, prendre place au Conseil des ministres.

Louis XVIII, aucunement impressionné par le partage égal des voix, ajoutait : « trois d'un côté, trois de l'autre, il en faudra référer à moi et les vaincus s'en iront » (1). Ainsi, moins d'un mois après la constitution du ministère, le roi envisageait déjà le départ de Dessoles et des autres ministres qui étaient en opposition avec « son Elie ».

Cette volonté, qui peut surprendre lorsque l'on sait la nonchalance habituelle de Louis XVIII, n'allait pas tarder à se manifester, à nouveau, dans l'ordonnance du 5 mars 1819.

Si le ministère, malgré ses divisions, avait connu, grâce au talent de M. de Serre, durant les premiers mois, de grosses majorités à la Chambre des députés, l'hostilité s'était systématiquement organisée à la Chambre haute. En plein Conseil, le roi déclara : « Cette majorité, je la briserai. Il ne s'agit pas de vous, Messieurs ; il s'agit de moi. Je ne vous abandonnerai pas plus que vous ne m'abandonnerez. Il faut ou briser cette majorité factice ou briser la majorité sincère que le pays m'a envoyée en répondant à mon appel du 5 septembre 1816. Mon choix ne peut être douteux » (2).

Comme suite à cette déclaration, la majorité de la Chambre haute était renversée par la « fournée » de soixante pairs créés par l'ordonnance du 5 mars 1819.

III

Le péril n'était que momentanément écarté. Les élections de septembre étaient mauvaises. Leur résultat avait

(1) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 317.

(2) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 348.

détruit toutes les prévisions du ministre de l'Intérieur. Dans une Chambre de 257 députés, il y avait 90 libéraux.

L'élection, à Grenoble, de l'abbé Grégoire, dont le succès, d'ailleurs, était dû, en partie, à l'appui des ultras, jeta le désarroi dans le Cabinet. Le Garde des Sceaux se rapprocha de Portal et de Decazes. Ils étaient partisans de modifier la loi électorale sans attendre le renouvellement d'un autre cinquième.

Pasquier apportait le secours de son adhésion et engageait vivement Decazes dans cette voie.

C'est alors qu'un très intéressant remaniement du Cabinet fut envisagé et qu'un vaste projet, connu sous le nom de « Loi sur la législature » fut étudié par M. de Serre.

Auparavant, Decazes avait pensé réunir en une conférence, à l'insu de ses autres collègues, Portal, de Serre, ainsi que Villèle et d'autres chefs de la droite pour s'entendre. Ces derniers refusèrent de peur d'être suspectés par leurs amis (1).

Le Garde des Sceaux, de Serre, aidé du duc de Broglie, prépara un projet de loi modifiant la loi électorale du 5 février 1817. Il fut élaboré en cachette des trois autres ministres : le Président du Conseil, le maréchal Gouvion Saint-Cyr et le baron Louis ne connaissaient, qu'à peine, les travaux de leur collègue de la Justice ; c'est que Decazes, de Serre et Portal savaient leurs réticences.

Ce ne fut pas la seule anomalie dans cette bizarre conception que l'on avait, alors, de l'entente dans un cabinet responsable.

Avec le consentement de Louis XVIII, les trois ministres, qui représentaient la fraction modérée du ministère, étudièrent : l'offre de la présidence du Conseil au duc de Richelieu, le dédoublement de certains départements et l'augmentation du nombre des membres siégeant au Conseil.

Ces négociations eurent lieu à l'insu des trois ministres dissidents à qui le roi, pour éviter des chances de compli-

(1) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 132.

cations nouvelles, n'avait pas permis qu'on en donnât connaissance (1).

Le duc de Richelieu voyageait en Hollande. Le 7 novembre 1819, Louis XVIII lui envoya une lettre pressante, Decazes y joignit une missive habile. Peine perdue, l'ancien Président du Conseil refusa de reprendre le pouvoir.

Le nombre des membres du cabinet paraissant trop peu considérable, on songea à le mettre « à peu près sur le même pied que celui d'Angleterre en adjoignant aux Secrétaires d'Etat de grands fonctionnaires responsables comme eux, comme eux siégeant au Conseil, mais d'une position un peu moins considérable » (2). En outre, dans l'intention d'accroître le nombre des portefeuilles, et de les confier à des amis, les ministères de la Guerre et des Finances devaient être dédoublés, comme cela avait eu lieu sous l'Empire. Sans recevoir de portefeuille, le duc d'Angoulême devait être appelé à jouer un rôle prépondérant dans les nominations du personnel de l'Armée. M. Royer-Collard, tout en dirigeant l'Université — qui ne formait pas un département — devait entrer au Conseil.

Si d'aussi considérables réformes avaient pu — fait inouï — être conçues en dehors du Président du Conseil, il fallait bien, tout de même, et de toute nécessité, qu'elles fussent discutées, un jour, en séance de cabinet, n'aurait-ce été que pour faire apparaître, en pleine lumière, la cassure qui ne se pouvait plus cacher.

En présence du roi, les ministres se réunirent, le 17 novembre 1819. M. de Serre donna lecture de son projet de loi et exposa le plan qui consistait à renforcer le cabinet de plusieurs membres nouveaux (3).

Chaque ministre prit la parole, au cours d'une discussion qui ne dura pas moins de cinq heures. Le maréchal Gouvion Saint-Cyr — peu loquace à l'ordinaire — défendit sa cause avec ardeur. Se basant sur des opinions libérales, il

(1) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 171.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 161.

(3) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 171.

ne modifia pas son point de vue, pas plus d'ailleurs que le général Dessoles et le baron Louis.

Trois voix contre trois !

Qui allait permettre de sortir de cette impasse ?

Le roi leva la séance en annonçant qu'il ferait connaître ses intentions (1). Les trois ministres opposants comprirent leur défaite et offrirent leur démission qui fut acceptée.

En prenant ainsi parti, tout comme s'il eut apporté le secours de sa voix, dans une importante question de politique intérieure, le roi faisait choix d'un nouveau ministère dont se trouvaient exclus les trois dissidents.

(1) Viel Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 172.

SECTION III

MINISTÈRE DECAZES

I. Formation du ministère. — Rôle et caractère de Decazes, président du Conseil. — Son activité. — II. Assassinat du duc de Berry. — Important conseil des ministres pour arrêter les mesures à prendre. — Chute du ministère. — Louis XVIII définit le rôle du Président du Conseil dans un gouvernement de cabinet.

Les négociations qui devaient aboutir à la formation du nouveau ministère furent de courte durée. Un certain nombre de personnalités politiques furent pressenties et refusèrent.

Les Dictrinaires marchandaient leur concours. Ils donnaient leur appui, si Pasquier était éloigné, et, les Affaires Etrangères confiées au comte de Jaucourt. Louis XVIII repoussa cette combinaison, proposée par Royer-Collard, et écrivit à Decazes une lettre, fort curieuse, dans laquelle il le désignait implicitement pour la présidence du conseil (1). M. de Serre détermina le favori à prendre cette lourde charge.

Il est surprenant que le nouveau chef du gouvernement, qui avait précédemment tant critiqué le petit nombre des ministres, ne songeât — dans son cabinet — qu'à remplacer ceux de ses collègues qui étaient démissionnaires.

L'ordonnance, parue au *Moniteur* du 20 novembre 1819, donnait la composition du ministère. Decazes conservait l'Intérieur, Pasquier succédait au général Dessoles au ministère des Affaires Etrangères. De Serre et Portal conser-

(1) « Je crains — écrivait le roi à Decazes — que nous n'ayons de tout cela deux âmes sans un seul corps, chose détestable. Ce n'est pas ainsi que les choses se passent en Angleterre. En 1783, se forma la fameuse coalition de lord North et de M. Fox; c'était le feu et l'eau; eh bien ! ils embrassèrent un même système et restèrent unis même après leur sortie du ministère. En 1806, à la mort de Pitt, vint le ministère des talents; même suite; lord Granville et lord Grey sont encore unis aujourd'hui comme alors. Lorsque le roi change son ministère, il ne dit pas à deux personnes, mais à une seule, de lui en former un. Je ne sais qui me tient de t'en dire autant. En attendant, tiens bon pour Pasquier... A ce soir ».

Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 374.

vaient leurs portefeuilles ; l'Ambassadeur à Londres, de la Tour Maubourg, était appelé à la Guerre ; quant à Roy, il prenait, à nouveau, les Finances.

Le libéralisme — dont il s'était fait si longtemps le champion — n'était point attaché à Decazes comme une tunique de Nessus. Il s'était posé « le problème, peut-être insoluble, de résister aux folles exigences de la gauche sans se rapprocher de la droite, ou du moins, en compensant les pas qu'il semblait faire vers elle par de nouvelles concessions aux hommes et aux idées du libéralisme » (1).

Tout en tendant à s'appuyer sur la droite, il n'avait confié aucun portefeuille aux royalistes. Cette marche, qui dénotait le défaut d'homogénéité du nouveau cabinet, ne pouvait qu'être périlleuse.

Au reste, son existence éphémère, et la maladie qui éloigna, souvent, Decazes et de Serre des réunions du Conseil, empêchèrent le Président de déployer ses exceptionnelles qualités dans un poste de premier plan.

Le « besoin immodéré » qu'il avait de se mêler de toutes choses (2) semble bien avoir choqué ses collègues, ses amis mêmes.

Pasquier, qui tenait à être le maître chez lui, souffre de cette ingérence et critique cette conception tentaculaire des fonctions de Président du Conseil.

Au milieu de ses bonnes qualités, le Président du Conseil avait « un défaut qui tenait à un de ses mérites les plus certains, à l'extrême activité de son esprit : Il était dévoré du besoin d'intervenir en tout et sur tout. A peine avait-il eu le temps de s'asseoir dans le fauteuil de la présidence, déjà sa main s'étendait sur tous les ministères. Or, il n'y en avait aucun dont son goût le portât plus à se mêler que celui des Affaires Etrangères... Dès lors, le ministre des Affaires Etrangères ne serait bientôt devenu qu'un premier commis. Cela ne pouvait me convenir. Je le fis sentir à M. Decazes » (3).

(1) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 176.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 335.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 328.

Si Decazes était d'un naturel envahissant, cela ne retirait rien de son charme ; conciliant, de caractère et d'esprit, il possédait « une incontestable habileté à manier les hommes » (1).

Pendant plus de quatre ans, il avait donné sa mesure dans les différents départements qu'il avait dirigés et, il est regrettable que le temps, seul, l'ait empêché de donner à ses nouvelles fonctions tout l'éclat qu'elles eussent dû à ses talents.

II

Le projet de loi électorale, préparé par M. de Serre, fut l'unique question importante qui fut discutée durant ce court ministère. Il donna lieu, en février, à la convocation d'extraordinaires conseils de cabinet, qui, en raison de leur composition anormale, seront l'objet d'une étude particulière.

La veille de communiquer à la Chambre le projet de loi, alors que Decazes et Pasquier travaillaient ensemble à l'exposé des motifs, survint l'événement sanglant qui endeuillait la maison royale et devait précipiter la chute de Decazes : le 13 février 1820, le fer de Louvel poussait, dans la tombe, le duc de Berry.

Ce fut le signal d'une lutte, sans merci, déclarée au Président du Conseil.

Dès huit heures du matin, le Conseil des ministres s'assembla chez lui. On examina les renseignements recueillis sur l'assassin, sur ses fréquentations, puis on régla l'action du gouvernement. On envisagea des mesures de police et de sûreté : loi sur les élections, loi sur le rétablissement de la censure, loi sur la liberté individuelle. Pour donner à ces dispositions plus de solennité, il fut convenu qu'un conseil de cabinet, dont feraient partie, en outre des ministres, MM. de Lally-Tollendal, le duc de Lévis, MM. Garnier, de Fontanes, Mounier et Portalis, serait convoqué, à trois heures, aux Tuileries, chez le roi et dans son cabinet et qu'on

(1) Viel Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VII, p. 104 et 180.

y délibérerait des projets avant de les présenter à la signature de Sa Majesté (1).

Louis XVIII ne put contenir son indignation lorsqu'il sut l'accusation terrible que Clausel de Coussergues portait contre son favori. Là se borna son intervention (2).

Le Conseil arrêta définitivement la rédaction des trois projets de loi qui devaient être présentés, le lendemain, à la Chambre.

Le 15 février, tous les ministres, à l'exception de M. de Serre — qui était malade — se rendirent à la Chambre des députés. Decazes monta à la tribune. Sa contenance, si l'on en croit Vulabellé, était accablée, sa voix faible et hésitante... Il lutta cependant avec courage et habileté.

Peine perdue !... L'acharnement des ultras, allié aux supplications des princes, rendait la résistance impossible.

Decazes le comprit si bien qu'il écrivit au roi pour donner sa démission. Il conseilla de faire appel au duc de Richelieu et, si le roi le voulait, il s'offrit pour le ministère de la Maison.

Louis XVIII répondit (3) et, ce fut l'occasion d'affirmer pour la première fois quel devait être, selon lui, le véritable rôle du président du Conseil : « Si le duc rentre, il faut que ce soit lui-même qui choisisse ses collègues ; ce n'est pas le roi qui est la clef de voûte : c'est le Président du Conseil ».

Une aussi juste conception du gouvernement de Cabinet était d'autant plus remarquable, que jusqu'alors, cette règle n'avait guère été respectée, et qu'elle devait l'être encore moins, dans l'avenir.

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 339 et 342.

(2) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome V, p. 98.

(3) Lettre du 16 février 1820, citée par Er. Daudet. — *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 424.

SECTION IV

DEUXIÈME MINISTÈRE RICHELIEU

I. Le duc de Richelieu constitue son ministère. — Il prend la présidence du conseil sans portefeuille. — Remplacement du ministre de l'Intérieur. — Choix de trois sous-Secrétaires d'Etat. — Rôle prépondérant du Président du Conseil. — Son énergie. — Son activité. — Ministère uni. — II. Vote de la loi des élections. — La lutte est soutenue par tout le ministère. — Où il est question de la dissolution de la Chambre. — Premier Conseil des ministres comprenant des éléments étrangers. — Deuxième conseil des ministres. — Malgré l'opinion de la majorité, le Président du Conseil impose son point de vue. — III. Vote de l'adresse. — Coalition de la droite et de la gauche pour amener la chute du cabinet. — Apathie de Louis XVIII qui ne soutient pas son ministère.

Aux avances qui lui furent faites le duc de Richelieu répondit par un refus. Il n'aspirait qu'à la retraite. « N'ai-je donc pas assez fait ? » s'écria-t-il. Qu'on me laisse mon repos, ma tranquillité ; plus d'affaires publiques, je n'en veux plus ! » (1).

Les meilleurs amis du duc lui furent dépêchés. Les plus hautes personnalités le supplièrent de prendre le pouvoir. A présent, comme en 1815. « vous êtes appelé par le roi — lui écrivait de Saint-Petersbourg l'Empereur de Russie — à devenir le médiateur entre les passions extrêmes et les partis qu'elles enfantent. Je vous le répète : servez le roi et votre patrie, renoncez à votre repos et à vos paisibles affections » (2).

La résistance du futur chef du gouvernement tomba devant l'assurance que le comte d'Artois lui donna que le ministère serait soutenu par lui et ses amis politiques. Dans cette période critique, où les esprits étaient surexcités, le premier soin du duc de Richelieu fut de constituer rapidement son ministère. Laisant Pasquier à la tête des Affaires Etrangères, il prenait le pouvoir avec le seul titre de Président du Conseil, jugeant, non sans quelque raison, qu'il

(1) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome V, p. 110

(2) *Recueil de la Société historique de Russie*, tome 54, p. 534. — Lettre de l'Empereur de Russie du 3 mars 1820.

aurait assez à faire de coordonner les travaux de ses ministres, sans diriger lui-même un département.

Tous les ministres du précédent cabinet conservaient leurs fonctions. Il ne restait donc qu'à pourvoir d'un titulaire l'important ministère de l'Intérieur, laissé vacant par le départ de Decazes.

Pressenti, M. Mounier, membre de la Chambre des Pairs, déclina l'offre avec une grande modestie.

Ce fut alors que le Président du Conseil pensa à M. Siméon qui était sous-Secrétaire d'Etat à la Justice. Son acceptation permit d'appeler à son poste M. Portalis.

En effet, le duc de Richelieu tenait par dessus tout à conserver M. de Serre dont le mauvais état de santé nécessitait l'adjonction d'un collaborateur.

« L'organisation ministérielle » fut complétée par la nomination de deux autres sous-Secrétaires d'Etat : M. Mounier, à l'Intérieur, et M. de Rayneval qui fut nommé, quelque temps après, au ministère des Affaires Etrangères.

Le cabinet du 20 février 1820 comprenait donc sept ministres, dont le Président, et trois sous-Secrétaires d'Etat qui prirent une part active aux affaires.

Le duc de Richelieu entendait qu'aucune question ne fut « soustraite à sa surveillance et à son action légitime » (1) Etait-ce l'absence de tout autre homme de premier plan (sa santé précaire éloignait souvent M. de Serre du Conseil), était-ce l'expérience de son premier ministère ? Le duc de Richelieu devait montrer, à la tête de ce gouvernement qui avait été constitué selon ses vues, une énergie qui paraît lui avoir fait défaut quelques années plus tôt.

« Le duc de Richelieu, si prompt, dans d'autres temps, au découragement, portait maintenant, dans l'accomplissement de la tâche difficile qu'il avait tant hésité à accepter, une fermeté et une activité dont ceux qui avaient cru jusqu'alors le connaître le mieux étaient eux-mêmes surpris. N'ayant pas à diriger un département particulier, il surveil-

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 364.

lait avec zèle l'action de ses collègues, allait sans cesse de l'un à l'autre, appelait leur attention sur tout ce qui lui paraissait être de quelque importance » (1).

Il apportait tous ses soins, notamment, à la marche du ministère de l'Intérieur, dont il surveillait tous les rouages, et s'occupait — avec le ministre de la Guerre — des moyens propres à améliorer l'esprit de l'armée.

Un si heureux résultat n'allait point sans un lourd labeur, dont le président du Conseil faisait part au général Pozzo di Borgo, alors qu'il lui écrivait de la Chambre des pairs. « Six heures dans cette Chambre et trois ou quatre chaque jour dans des conseils ou comités, voilà la majeure partie de la journée employée sans avoir écrit ni lu une lettre » (2).

Pour la première fois, le ministère « était plein de résolution et parfaitement uni » (3).

Cette belle harmonie, compromise par l'adjonction de représentants de la droite, ne se pouvait maintenir que grâce à la présence constante du duc de Richelieu qui refusa d'assister à la Conférence de Troppau au mois de septembre 1820. Villèle, Corbière et Lainé venaient d'entrer dans le ministère. La position, écrivait le président du Conseil à Pozzo di Borgo, n'en est pas moins délicate. Il s'agit de faire marcher ensemble des hommes qui se sont trouvés opposés les uns aux autres depuis cinq ans. Il s'agit, cependant, sous peine de périr, de tenir en harmonie des éléments aussi discordants et d'empêcher que du sein de cet accord apparent ne naissent de nouvelles divisions qui seraient funestes.

C'est à moi de jouer ce rôle de conciliateur ; si je m'absentais, ne fût-ce que pour six semaines, je courrais grand risque de trouver plus que jamais brouillé ce que j'ai eu tant de peine à mettre d'accord (4).

(1) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 422.

(2) *Recueil de la Société historique de Russie*, tome 54, p. 585. Lettre du 7 février 1821.

(3) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 423.

(4) *Recueil de la Société historique de Russie*, p. 560. Lettre du 24 septembre 1820 du duc de Richelieu à Pozzo di Borgo.

Richelieu, chez lequel un grand changement s'était opéré, concevait, à merveille, ses fonctions de chef. Il apaisait les conflits entre ses collaborateurs, il coordonnait leurs travaux, il ménageait sa majorité. Ce qui lui faisait dire que pour mener à bien une telle tâche, il faudrait être « taillé sur un autre patron que le commun des hommes » (1).

II

Et de fait, les « pauvres têtes » ministérielles étaient mises à une rude épreuve.

Complétant l'emploi du temps, que le duc de Richelieu donnait à Pozzo, Pasquier décrit, dans ses mémoires, le labeur hebdomadaire pendant l'année 1820. « Outre deux conseils par semaine chez le duc de Richelieu et un chez le roi, outre la rencontre de tous les jours dans la Chambre sur le banc ministériel, il y avait chaque semaine chez l'un des ministres un dîner » (2).

A l'intérieur du Conseil, on s'exprimait sur toutes choses « avec l'abandon le plus complet ».

A la Chambre, les ministres se dépensaient sans compter.

La discussion de la loi électorale, reprise en mai et juin, fut l'occasion de nombreux discours. M. de Serre, ministre de la Justice, revint tout exprès de Nice pour apporter le secours de son éloquence et de sa situation politique. La loi, connue sous le nom de loi du double vote, fut adoptée après vingt-cinq jours de débats, le 12 juin 1820. Des troubles avaient ensanglanté Paris. Les libéraux s'étaient furieusement cabrés, et il avait fallu l'entraînante fougue oratoire du Garde des Sceaux pour forcer le succès.

Il avait été secondé par plusieurs de ses collègues qui étaient venus, à la tribune, défendre son projet. Le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires Etrangères avaient pris une part active dans la lutte.

(1) Lettre précédemment citée.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 71.

MM. Portal et Roy avaient également payé de leur personne dans cette âpre discussion.

Après une longue session parlementaire, de huit mois, une ordonnance royale annonça la clôture le 22 juillet. Dès le lendemain se tint, en dehors du roi, un singulier conseil au cours duquel il fut donné au duc de Richelieu de montrer l'ascendant qu'il avait su prendre sur ses collègues.

La rupture définitive avec les Doctrinaires était consacrée par la radiation de la liste des conseillers d'Etat de trois de ses membres les plus importants : celle de deux députés, Royer-Collard et Camille Jordan, celle d'un non parlementaire, Guizot.

Cette mesure, qui était un premier triomphe pour le parti royaliste, ne fut pas la seule à être discutée en vue de changer l'orientation de la politique du Cabinet.

Fallait-il attendre, en novembre prochain, les élections partielles, qui se feraient par renouvellement du cinquième, ou, fallait-il, dès maintenant, mettre en pratique la nouvelle loi d'élection ? C'était poser la grave question de la dissolution. Le duc de Richelieu tint à prendre l'avis des deux chefs des royalistes modérés, de Ravez, président de la Chambre des Députés, et, enfin, de Lainé, député de la majorité. Tous les ministres n'assistaient pas à cette réunion, mais, n'était-on pas en période de vacances ? Les ministres de Serre, Portal, Siméon, Pasquier et le sous-Secrétaire d'Etat à la Justice — Portalis — se montraient favorables à la dissolution immédiate de la Chambre. Ils escomptaient, aux élections, le succès de tous les royalistes et espéraient, ainsi, former une majorité franchement royaliste et constitutionnelle.

Le duc de Richelieu fut le seul, du ministère, à se montrer hostile à la dissolution. Ravez et Lainé se rangèrent à son avis, ainsi que Villèle et Corbière, qui désiraient, qu'avec la chambre actuelle, le ministère eût nécessairement besoin de leur appui. Le Président du Conseil renvoya la discussion et décida de consulter les préfets avant la rentrée des Chambres (1).

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 437 et 438.

L'examen de cette question ne fut repris que plus d'une année après, au mois d'octobre 1821. Entre temps, les négociations avec la droite, dont les exigences venaient d'amener le départ du cabinet de Villèle et de Corbière, avaient presque entièrement absorbé l'activité du ministère. Les élections partielles avaient renforcé la majorité de droite. Cependant, le duc de Richelieu, au cours du Conseil qui réunit tous (1) les ministres et les trois sous-Secrétaires d'Etat, maintint son point de vue.

Cinq ministres (2) auxquels Portalis et Rayneval apportaient l'appoint de leurs voix, étaient partisans du renouvellement intégral ; tandis que le duc de Richelieu, soutenu par La Tour-Maubourg, Mounier (sous-Secrétaire d'Etat à l'Intérieur) et Lainé (ministre sans portefeuille), optaient pour le renouvellement par cinquième.

Chacun, dans le conseil, exposa ses raisons ; bien que le parti de la dissolution eut obtenu la majorité, les ministres sentaient bien qu'une aussi grave question ne pouvait être décidée que « d'un assentiment à peu près unanime » et, « devant l'opinion persistante du Président, il fut arrêté qu'on ne procéderait qu'au renouvellement d'un cinquième » (3).

III

Pasquier ne se faisait pas d'illusion sur le sort du ministère. Le jour où la dissolution avait été repoussée, estimait-il, marquait sa chute certaine.

Les élections partielles de 1821 confirmaient le progrès des éléments de droite.

Le départ des deux royalistes modérés ajoutait encore à la précarité de cette situation, d'autant que Louis XVIII, travaillé par Madame du Cayla, et qui, de plus, n'avait jamais eu de bien vifs sentiments pour le ministère de Richelieu, était gagné à l'idée d'un changement de ministère.

(1) A l'exception de Lauriston qui, depuis le 1^{er} novembre 1820, était ministre de la Maison.

(2) Pasquier, Portal, Roy, Siméon et de Serre.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 361 et suivantes.

« Mais, il faut avouer que déjà le roi, chez qui les infirmités ajoutaient beaucoup au poids des années, commençait à tomber dans l'espèce d'apathie qui a caractérisé les trois dernières années de sa vie et l'a livré à la merci des personnes qui se sont, avec persévérance, appliquées à le dominer. Depuis le jour où M. Decazes lui avait été enlevé avec des procédés qui avaient blessé son cœur, son amour propre et les sentiments de sa dignité royale, il ne s'était plus occupé des affaires que pour qu'on ne pût prétendre qu'il les abandonnait » (1).

« Les pointus », les plus violents des ultras, voulaient, à tout prix, le renversement complet du Cabinet (2). Ils ne devaient reculer devant aucune alliance pour arriver à ce résultat. Villèle écrivait à sa femme que l'extrême droite était plus décidée que jamais à faire une opposition systématique et à rejeter, bon ou mauvais, tout ce que présenterait le ministère (3).

Le vote de l'adresse fournit le prétexte. La droite et la gauche unirent leurs bulletins pour laisser planer sur la politique extérieure du gouvernement un doute insultant. MM. Lainé et de Serre demandèrent la suppression de ce paragraphe hostile. « Les ministres, le centre, une grande partie du centre droit et une petite partie du centre gauche se levèrent » (4) pour la suppression. La contre épreuve donna la majorité à l'opposition.

Le 29 novembre 1821, le Conseil se réunit, en présence du roi, pour délibérer sur le projet de réponse. Louis XVIII « très assoupi » manifesta une certaine froideur à l'égard de son Président du Conseil (5).

Le duc de Richelieu essaya de lutter, il ne voulait point, comme en 1818, glisser du pouvoir. Il montra toute son énergie de chef. Haï de la droite, il prit l'initiative de pour-

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 344.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome X, p. 336.

(3) Villèle : *Mémoires*, tome II, p. 452. Lettre du 14 novembre 1821.

(4) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 392.

(5) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 394. — Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome X, p. 358.

parlers avec la gauche. Les conditions inacceptables du général Foy rendirent vaines ces négociations (1).

Le duc de Richelieu se décida, le 10 décembre, à avoir une entrevue avec le roi. Louis XVIII mit le plus grand soin à lui démontrer, « par beaucoup d'exemples de ce qui se passait en Angleterre, que lorsqu'un ministère se retirait, il devait se retirer tout entier » (2).

Abandonné par le roi, abandonné par Monsieur, le Président du Conseil porta, le 12 décembre, la démission du Cabinet.

Louis XVIII rompait avec la ligne de conduite qu'il avait rigoureusement observée depuis 1815. Jusqu'alors, monarque constitutionnel, sans doute plus par raison que par intime conviction, il avait tenu à soutenir les efforts de ses divers ministères qui, tous, s'étaient employés « à réconcilier la France ancienne avec la France moderne en donnant satisfaction aux intérêts de l'une et de l'autre » (3). Pour la première fois, Louis XVIII, qui s'était toujours montré jaloux des apparences extérieures de son pouvoir, allait demander l'avis de Monsieur. Les intrigues de la coterie du pavillon de Marsan n'ont point été étrangères à la chute du Cabinet.

Il est juste de remarquer que les infirmités du roi l'accablaient de plus en plus et que, vieilli, il était avide de repos.

(1) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome V, p. 480.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 406.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 413.

SECTION V

MINISTÈRE VILLÈLE

I. Formation du ministère. — Liste remise par le Président démissionnaire. — Pas de Président du Conseil. — Raisons de cette absence. — II. Les premières difficultés. — Congrès de Vérone. — La nécessité d'une direction se fait sentir. — Ordonnance du 4 septembre 1822 élevant Villèle à la Présidence du Conseil. — Désaccord entre Villèle et le ministre des Affaires Étrangères : conseil des ministres du 25 décembre 1822. — Nomination de Chateaubriand. — Renvoi du ministre de la Guerre. — III. Comment Villèle conçoit son rôle de Président du Conseil. — Ses qualités, ses défauts. — Travailleur acharné. — Plus d'entêtement que de volonté. — Il ne s'élève pas contre les initiatives fâcheuses de Charles X. — IV. Le Président du Conseil prisonnier de son parti. — Il est en butte aux menaces et aux marchandages. — En détruisant l'opposition, l'opinion royaliste devint ingouvernable. — V. L'hostilité contre le ministère. — Licenciement de la garde nationale. — Elections défavorables. — Indécision de Charles X. — Chute du Cabinet.

Qui choisit l'administration qui devait succéder au deuxième ministère Richelieu ?

Ce ne fut point Louis XVIII. Dès 1821, la maladie affaiblit sa volonté, le Comte d'Artois prend une part de plus en plus grande aux affaires. D'ailleurs, l'esprit du roi était gagné à cette nouvelle orientation par Madame du Cayla qui exerçait un ascendant incontestable depuis le départ de Decazes.

Louis XVIII, écrivant à un ancien favori, avait lui-même le rôle modeste qu'il avait joué dans la formation du ministère.

« Enfin, M. de Villèle triomphe ; je connais peu les hommes qui entrent dans mon conseil avec lui ; je leur crois assez de raison pour ne pas suivre aveuglément toutes les passions de la droite. Au reste, je m'annule dès ce moment » (1).

Et, de fait, c'étaient Monsieur et Villèle les véritables artisans du nouveau Cabinet.

Pour satisfaire à la coutume, le roi avait bien invité le président démissionnaire à lui fournir une liste (2). Il se

(1) Vaulabelle : *Histoire des deux Restaurations*, tome V, p. 485.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome X, p. 391.

Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 411.

donnait Blacas comme successeur et indiquait, en outre, les noms de Villèle, Corbière, Chabrol, Clermont-Tonnerre, Pastoret et du duc de Bellune.

Des objections furent faites. L'ancien favori était peu populaire, il fut écarté.

Le 15 décembre 1821 parut au *Moniteur* l'ordonnance fixant la composition du ministère.

Trois députés, Villèle, Corbière et Peyronnet prenaient, respectivement, les Finances, l'Intérieur et la Justice. Les autres ministres appartenaient à la Chambre des pairs : Montmorency était placé à la tête des Affaires Etrangères, Clermont-Tonnerre dirigeait le ministère de la Marine et le duc de Bellune se voyait confié le département de la Guerre.

Cette ordonnance était contre-signée par le ministre de la Maison, Lauriston, qui, en raison du caractère spécial de son ministère, était le seul à rester de la précédente administration.

Le nouveau cabinet comprenait donc sept ministres et n'avait pas de Président du Conseil.

Les ministres s'étaient mis d'accord pour marcher « sans président désigné, puisque, dans le nouveau ministère, il n'y avait personne d'assez prépondérant pour que sa présidence fût naturellement indiquée » (1).

Il semble que Villèle ait tenu à laisser ce poste vacant. N'espérait-il pas, en effet, se réconcilier avec le duc de Richelieu et lui faire accepter, un jour, la présidence du Conseil ? (2).

Toujours est-il, que l'avènement du ministère Villèle marque une étape dans l'évolution du Conseil des ministres sous la Restauration. C'est à cette date qu'apparaît nettement le gouvernement du futur Charles X. Le comte d'Artois n'attend pas la mort de son frère pour régner.

Les trois cabinets qui se succéderont jusqu'à 1830, n'auront point — tout au moins au moment de leur formation — de Président du Conseil. C'est que, semble-t-il,

(1) Villèle : *Mémoires*, tome II, p. 496.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 437.

Charles X, partisan du gouvernement personnel, entend se réserver la première place.

II

Le ministère, dont M. de Villèle était le membre le plus influent, n'avait pas encore de chef, que de graves mesures de politique étrangère surgissaient à ses débuts. Une direction ferme et mûrement réfléchie était nécessaire. Les affaires d'Espagne préoccupaient les esprits. Les souverains devaient s'assembler à Vérone pour fixer les destinées des Etats où grondait la révolution. La France y devait envoyer des plénipotentiaires. A un conseil de Cabinet tenu, le 26 août 1822, chez le duc de Bellune, on tomba d'accord pour présenter à l'agrément du roi le nom du ministre des Affaires Etrangères et l'envoyer au Congrès.

Villèle fit décider que les instructions de nos plénipotentiaires au Congrès seraient arrêtées en Conseil. Redoutant une intervention en Espagne, il avait tenu à ce que Montmorency ne pût prendre aucun engagement à Vérone sans, au préalable, en référer au Conseil des ministres.

Louis XVIII profita du départ de Montmorency pour nommer Villèle Président du Conseil, par une ordonnance signée le 4 septembre 1822.

Le but que se proposait le roi n'était pas seulement de se mettre en garde contre les tendances de M. de Montmorency.

Le roi cherchait, encore, à donner satisfaction à un désir personnel qu'il éprouvait depuis longtemps. Il se faisait un besoin d'avoir dans son Conseil des ministres un directeur des affaires en titre et responsable, avec lequel il pût s'entretenir tous les jours à heure fixe. Il m'était même revenu, déclare Villèle, qu'il se proposait, comme avantage, d'éviter des tête à tête importuns avec les autres ministres ; il disait que ceux-ci profitaient des moindres décisions pour venir réclamer sa signature, afin, prétendait-il, de le familiariser avec leur présence (1).

(1) Villèle : *Mémoires*, tome III, p. 38.

Cette nomination, qui rétablissait heureusement un des rouages les plus importants du gouvernement parlementaire, souleva de nombreuses jalousies surtout parmi les pairs. De Vienne, Montmorency adressa au Président du Conseil des félicitations alambiquées. « Je ne vois pas bien, mandait-il à Villèle, ce que la marche de nos travaux pourrait y gagner, car il me semble qu'ils allaient sans cela, et je n'imagine pas qu'il y ait rien de changé à nos rapports réciproques, ni à nos indépendances individuelles » (1).

De telles réflexions, dictées sans doute par le dépit, montrent, néanmoins, après huit années de régime parlementaire, à quel illogique désarroi pouvaient se livrer les esprits des contemporains.

Le ministre des Affaires Etrangères ne devait pas renoncer aisément à cette « indépendance individuelle ».

Le Congrès de Vérone s'ouvrit au mois d'octobre 1822. Méconnaissant les directives qui lui avaient été données, il fit tout pour pousser à la guerre et provoquer l'intervention armée des Puissances. Montmorency revint à Paris le 30 novembre, laissant à Vérone Chateaubriand, ambassadeur de France à Londres.

Les affaires d'Espagne allaient provoquer des dissensions dans le Cabinet. Jusqu'ici les instructions données aux plénipotentiaires n'exprimaient, surtout, que la pensée personnelle de Villèle. Ce dernier pouvait, maintenant, user de l'autorité qui s'attachait à ses nouvelles fonctions pour tenter de conduire les décisions dans un sens conforme à ses vues.

Il chercha à gagner du temps. Il espérait que les Puissances laisseraient à la France le soin de décider la forme et le moment du rappel des ambassadeurs à Madrid. Il s'abstint soigneusement de soumettre aux délibérations du Conseil la conduite que tiendrait le gouvernement français à l'égard de son propre ambassadeur près de la cour d'Espagne.

L'opinion royaliste désirait ardemment une intervention. Villèle ne put finasser plus longtemps. Une question

(1) Villèle : *Mémoires*, tome III, p. 51. Lettre du 14 septembre 1822.

de cette importance devait être soumise au Conseil, et les ministres la trancheraient en accordant leurs voix au président ou au ministre des Affaires Etrangères.

Montmorency s'était trop engagé, à Vérone, pour changer de point de vue.

Dans l'espoir de parvenir à une entente, le Conseil des ministres se réunit presque chaque jour du mois de décembre 1822 chez le ministre de la Maison du roi, Lauriston, alors souffrant (1). De plus, le président du Conseil et le ministre des Affaires Etrangères s'entretenaient, presque chaque jour, avec le roi, aux Tuileries.

La lutte fut longue et âpre. Les souvenirs de l'aventure de Napoléon, en 1808, étaient encore présents aux mémoires. L'Angleterre menaçait nos colonies, en cas d'intervention et, le duc de Wellington prédisait des désastres à notre armée. Tous ces arguments furent développés, avec force, par le président du Conseil.

Enfin, un dernier Conseil se tint aux Tuileries, le dimanche 25 décembre, jour de Noël. Villèle fut seul de son avis. Pendant toute cette discussion, comme il le rapporte dans ses mémoires, sa démission était sur son portefeuille, comme celle de Montmorency était sur le sien.

« Après avoir entendu l'opinion motivée de chacun de ses ministres, le roi prit à son tour la parole et traita la question sous tous ses rapports avec une grande supériorité de vues » (2). C'était le triomphe de Villèle. Montmorency déposa son portefeuille et sa démission fut acceptée incontinent (3).

Villèle offrit à Chateaubriand, avec l'autorisation de Louis XVIII, le ministère des Affaires Etrangères, le 28 décembre 1822 (4).

(1) Villèle : *Mémoires*, tome III, p. 274.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome III, p. 274.

(3) Cette réunion du Conseil est rapportée par Vulabellé dans son *Histoire des deux Restaurations*, tome VI, p. 245.

(4) Chateaubriand écrit, dans son *Congrès de Vérone*, tome I, chapitre XXXV, que c'est à regret qu'il accepta cette charge.

« Le mardi, 1^{er} janvier 1823, nous passâmes les ponts et nous allâmes coucher dans ce lit de ministre qui n'était pas fait pour nous ; lit où l'on ne dort guère, où l'on reste peu ».

La cause pacifique triomphait, mais le succès remporté par le président du Conseil, dans l'orientation de la politique étrangère du Cabinet, n'était qu'apparent.

Chateaubriand — et Villèle connaissait pourtant la pensée de son ami — était un des plus chauds partisans de la guerre. Le nouveau ministre ne lui écrivait-il pas, de Vérone, le 31 octobre 1822 : « C'est à vous, mon cher ami, à voir si vous ne devez pas saisir une occasion, peut-être unique, de replacer la France au rang des puissances militaires, de réhabiliter la cocarde blanche dans une guerre courte, presque sans danger, vers laquelle l'opinion des royalistes et de l'armée vous pousse aujourd'hui fortement » (1).

« L'incurable versatilité » (2) du Ministre des Affaires Etrangères et le peu de sûreté de son commerce étaient de nature à créer à Villèle les plus grosses difficultés. Chateaubriand devait finir par imposer ses vues, malgré l'opposition du Président du Conseil. Et, en prophétisant le succès, l'illustre écrivain faisait preuve d'un rare sens politique : l'armée haïssait les Bourbons ; la gloire, revenue sous d'autres drapeaux, pouvait, seule, combattre cette hostilité.

L'opinion royaliste appelait la guerre de tous ses vœux et, le président du Conseil, pour ne pas succomber sous les coups de la majorité ultra, fut contraint de modifier son opinion. Les termes du discours, que Louis XVIII prononça à l'ouverture de la session de 1823, furent arrêtés, en ce sens, au cours d'un Conseil des ministres tenu le 26 janvier 1823. L'intervention en Espagne était décidée, et elle eut lieu.

Mais, à la fin du règne de Louis XVIII, l'autorité du président du Conseil commence à diminuer, tandis qu'augmente celle des princes.

Le duc d'Angoulême, qui revenait d'Espagne, couvert de lauriers facilement cueillis, exigea, dans les derniers mois de 1823, le renvoi du ministre de la Guerre, de Bellune, dont il avait eu à se plaindre durant la campagne.

(1) Lettre de Chateaubriand. *Congrès de Vérone*, t. I, chap. XXIX.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 463.

Le duc d'Angoulême n'était ni le chef du pouvoir exécutif, ni le chef du gouvernement, et, pourtant, Villèle dut s'incliner devant cette volonté (1).

Le 11 octobre 1823, Louis XVIII parla, à ses ministres, du remplacement du ministre de la Guerre. Il pensait y appeler le maréchal de Lauriston, ce qui lui aurait permis — pour combler un désir de Madame du Cayla — de nommer le duc de Doudeauville au ministère de sa Maison.

Quelques jours après, en plein Conseil, le roi présenta à ses ministres une liste de trois noms, comprenant le duc de Mortemart, le général Digeon et Lauriston. Comme des difficultés étaient soulevées, l'almanach royal fut consulté et le choix se porta sur un membre de la Chambre des pairs, le baron de Damas (2). Il était affilié à la Congrégation, ce qui constituait, alors, une puissante investiture.

Chateaubriand, dans une lettre qu'il écrivait au prince de Polignac, s'élevait contre une telle erreur. « On aurait pu satisfaire Monseigneur le duc d'Angoulême à un moindre prix ; c'est un exemple funeste, dans un gouvernement représentatif, qu'un prince puisse exiger le renvoi d'un ministre porté par l'opinion de la majorité » (3).

Ce renvoi, injustifié, indignait tellement le ministre des Affaires Etrangères, qu'il fit entendre, à nouveau, ses doléances au comte de la Ferronnays, ambassadeur à Saint-Pétersbourg : « En principe, c'est certainement un mal qu'un prince puisse faire renvoyer un ministre fidèle. Dans un gouvernement représentatif, c'est l'opinion qui doit faire et défaire les ministres, et si, exposés à l'attaque des Chambres, ils le sont encore à celle des cours, alors vous

(1) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome VI, p. 451. — Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chap. XVI.

(2) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome VI, p. 451.

Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XIII, p. 33 et suiv.

Villèle : *Mémoires*, tome IV, p. 510. Lettre du 16 novembre 1823 au duc d'Angoulême.

(3) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, p. 229. Lettre du 27 octobre 1823.

avez à la fois les inconvénients de la monarchie absolue et de la monarchie représentative. » (1).

L'auteur de *la monarchie selon la charte* ne faisait que préciser les idées émises quelques années auparavant. Elles confirmaient les opinions que Vitrolles avait, également, développées, en 1815, dans sa brochure anonyme.

III

Dans ses mémoires, le baron d'Haussez a fixé les traits et les aptitudes des principaux hommes politiques de l'époque. De caractère mordant, il brosse ses portraits avec vigueur et, les couleurs vives de sa palette animent ceux qu'il dépeint. Pour lui, Villèle est « un homme de chétive apparence, de figure remarquablement laide, d'accent nassillard et gascon, qui n'en cherchait pas moins à attirer les regards et à fixer l'attention » et qui « traitait toutes les questions qui se présentaient avec une facilité, une verve, un entrain qui faisaient oublier ses disgrâces physiques » (2).

Cette faculté d'assimiler toutes les questions, et une remarquable ardeur au travail, étaient, sans conteste, les grandes qualités du Président du Conseil. Peu avare de sa peine, il supporta, presque seul, le lourd fardeau du pouvoir pendant six années. A la tribune, ou dans les réunions du Conseil, il donna toujours de sa personne.

Il apportait dans ses vues de gouvernement plus d'entêtement que de véritable volonté et, ce fut là sa plus grande faiblesse. Si l'on en croit Berryer fils, qui lui écrivait une longue lettre le 1^{er} août 1824, on lui reprochait de ne vouloir point supporter la moindre contradiction (3).

(1) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, p. 240. Lettre du 1^{er} novembre 1823.

(2) d'Haussez : *Mémoires*, tome I, p. 156.

Pasquier, qui avait peu de sympathie pour Villèle, fait cependant son éloge : « travailleur infatigable, il a toujours été équitable, sagace, respectueux de la règle, sans dureté comme sans étroitesse ». — *Mémoires*, tome V, p. 465.

(3) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 96 et suivantes.

C'était bien le grief que lui adressait l'opposition, quand on l'accusait d'entourer les mesures financières, qu'il projetait, d'obscurité et de confusion, à tel point, que Casimir Périer l'interpellait, à la Chambre, en ces termes : « Le langage de M. le ministre des Finances n'est pas celui d'un membre du gouvernement ; s'exprimer comme il le fait, ce n'est pas parler en ministre, mais en maître ! » (1).

Ce penchant à apporter aux affaires un zèle constant faisait dire à Chateaubriand que tout se passait entre MM. de Villèle et Corbière et, qu'avec une dextérité merveilleuse, le président du Conseil rectifiait les comptes et relevait les bévues de ses collègues (2) ; et, il ajoutait, ironiquement, que Villèle avait, pour s'ennuyer, une intrépidité dont il se sentait incapable (3).

Et, de fait, bien que d'après sa correspondance il semblait aspirer au repos, il fit montre d'une extraordinaire tenacité pour rester au pouvoir. Mis en minorité, plusieurs fois (4), durant son ministère, il n'en continua pas moins, se sachant soutenu par le roi, encore plus par Charles X que par Louis XVIII, mort en septembre 1824, à demeurer à la tête du gouvernement.

Ne craignant pas de monter à la tribune toutes les fois qu'il fallait soutenir un projet, n'abandonnant pas sa place au Conseil, M. de Villèle se montrait également un habile manœuvrier. Lors de son projet sur la conversion des rentes, il conféra, dans son cabinet, avec deux de ses prédécesseurs ; il réunit les principaux banquiers de Paris et de l'Europe et conclut, avec eux, des accords.

Souvent mal secondé, il avait tendance à suppléer à la médiocrité de certains collègues (le baron de Damas, ministre des Affaires Etrangères à partir de 1824, par exemple) par son action personnelle et, ainsi, ne tenait-il

(1) Vulaballe : *Histoire des deux Restaurations*, tome VII, p. 34.

(2) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chapitre XXV.

(3) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chapitre XX.

(4) Notamment en 1824 (projets de loi sur la conversion des rentes, sur l'autorisation des communautés religieuses), en 1826 (projet de loi sur le droit d'aînesse).

pas un compte suffisant, comme il se doit dans un gouvernement représentatif, de l'avis de ses ministres. Lorsqu'à la clôture de l'avant-dernière session de la Chambre, le 22 juin 1827, M. de Villèle s'aperçut, enfin, des nuages qui s'amoncelaient, il voulut prendre un parti pour consolider sa situation politique.

La Chambre des pairs lui était hostile ? Par une nouvelle « fournée », il déplacerait les voix (1).

Quant à la Chambre des députés, il y conservait toujours une majorité. Elle était faible et précaire. Aussi, puisque les élections générales devaient avoir lieu l'année suivante, songea-t-il à la dissolution.

Une décision, particulièrement grave, et qui pouvait entraîner la chute du cabinet tout entier, ne devait, semble-t-il, n'être arrêtée, qu'à la majorité des voix, en Conseil des Ministres. Il n'en fut rien.

Le caractère entier du président du Conseil ne supportait que difficilement un avis opposé. Bien que tous ses collègues fussent convaincus qu'il les menait à un désastre, il leur fallut céder pourtant, la volonté royale appuyant toujours celle de M. de Villèle (2).

Bien plus, Villèle avait arrêté, dans son esprit, ces décisions, avant d'en parler à ses collaborateurs. Charles X se montrait hésitant et, ce ne fut que le 16 octobre 1827, qu'il autorisa Villèle à porter ces questions au Conseil. Après plusieurs jours de délibérations, on se réunit aux Tuileries le 21 octobre. Les votes ne furent même pas recueillis, la séance fut levée par le roi et les préfets avertis par le Président du Conseil.

Chef de gouvernement, Villèle eut le tort de ne pas oublier, plus souvent, qu'il était, aussi, le chef d'un parti. En mettant le pouvoir au service d'une coterie, en frois-

(1) L'ordonnance du 5 novembre 1827 créa 76 nouveaux pairs, pris surtout parmi les députés favorables au ministère, ce qui constitua une lourde faute.

(2) Pasquier: *Mémoires*, tome VI, p. 95.

Une ordonnance du 5 novembre 1827 décida la dissolution de la Chambre des députés.

sant les opinions, il mit en péril son existence ministérielle et l'existence même du trône (1).

C'est pour plaire à Monsieur, et préparer le nouveau règne, qu'à la veille de la mort de Louis XVIII, Villèle re-mania profondément son ministère, au mois d'août 1824. Il mit le baron de Damas aux Affaires Etrangères, tandis que Clermont-Tonnerre passait à la Guerre. A la Marine, laissée ainsi vacante, il appelait le directeur de l'Enregistrement, M. de Chabrol. Le maréchal de Lauriston fut pourvu d'une charge de Cour, ce qui permit de confier au duc de Doudeauville le ministère de la Maison et, enfin, pour donner des gages au parti religieux, un ecclésiastique entraît au Conseil : Monseigneur Frayssinous, évêque d'Hermopolis, devenait ministre des Affaires Ecclésiastiques et de l'Instruction Publique.

Le très réel bon sens de Villèle ne l'empêcha pas de faillir à un impérieux devoir qu'aurait dû lui commander son rang de chef. Il ne sut pas résister aux initiatives fâcheuses de Charles X et lui adresser les respectueuses remontrances qui s'imposaient. Même s'il désapprouvait une mesure voulue par le roi, il n'en restait pas moins au pouvoir. N'eut-il pas dû mettre en balance le poids de son portefeuille ?

Quoi qu'il en soit, Villèle déploya, pendant de longues années, les plus solides et les plus brillantes qualités que l'on puisse souhaiter trouver chez un homme de gouvernement. Ses idées étaient nettes, ses vues et ses connaissances fort étendues. Habile à arrêter un plan et à en diriger l'exécution, le président du Conseil était — au jugement du baron d'Haussez — un des hommes les plus essentiellement parlementaires de l'époque (2).

IV

Peut-on, lorsqu'on saura à quelles menaces il était en butte, blâmer le président du Conseil de s'être montré, en

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 572.

(2) d'Haussez : *Mémoires*, tome I, p. 389 et suivantes.

de nombreuses circonstances, le trop docile ouvrier d'un parti puissant, la droite, d'une secte exigeante, la Congrégation ?

Certes, des mesures importantes lui furent arrachées : la guerre d'Espagne, la loi du droit d'aînesse, la loi du sacrilège.

En supprimant l'opposition libérale, Villèle forgea l'instrument de sa perte : la droite, n'ayant plus à combattre les libéraux, se divisa. Villèle devait tomber sous les coups d'une partie de ses anciens amis.

Chateaubriand voyait juste, quand il écrivait, dès 1822, à Villèle : « qu'une opposition royaliste contre un ministère royaliste, si faible qu'elle puisse être, est ce qu'il y a de plus déplorable, et qu'à la longue elle réussira ». (1) Ce sage langage n'empêchait pas Chateaubriand de harceler son ami, à son arrivée au pouvoir. Il demandait pour lui, il demandait pour ses amis et il n'hésitait pas à menacer de son hostilité si on ne satisfaisait pas les prétentions de tous les ultras.

M. de la Bourdonnaye réclamait l'ambassade de La Haye et, pour son fils, la pairie.

Ce fut surtout, à la fin du règne de Louis XVIII, quand Madame du Cayla était toute puissante, et à la sortie de Chateaubriand du ministère, que le président du Conseil dût résister aux plus furieux assauts.

Au départ du duc de Bellune, Villèle ne voulut pas donner trop d'ampleur à la modification du Cabinet. Il s'en tint là ; ce qui déclencha les attaques de la favorite qui voulait que son protégé, le duc de Doudeauville, fut ministre.

Une lettre du duc de la Rochefoucauld, fils du duc de Doudeauville, donne le ton de ces véritables mises en demeure : « Je ne vous rappellerai pas, écrivait-il, les serments que vous avez faits à une personne qui, toujours fidèle à ses engagements, ne veut pas qu'on manque de mémoire quand le moment est venu de tenir une parole

(1) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome I, chap. XXIX, p. 117.

d'honneur. Je vous somme donc, au nom de l'intérêt du roi, de tenir cette parole. Il n'y a rien de plus indigne d'une âme généreuse que de renier, au jour du triomphe, l'appui qu'on implorait la veille » (1).

Villèle ne céda point et le roi se résigna.

Pour arriver à ses fins, Madame du Cayla ne disait-elle pas, en parlant de Villèle, qu'il fallait lui faire peur, ruser, ne pas lâcher prise et faire flèche de tout bois ? (2).

Elle ne désarmait pas, et assurait à ses amis qu'elle allait « continuer à lui montrer les dents ». Madame du Cayla, dans le dessein de créer une vacance, montait le vieux monarque contre Corbière ; elle réussit à arracher une ordonnance nommant le duc de la Rochefoucauld au ministère de l'Intérieur. Mais, comme Louis XVIII prenait fréquemment, à ce moment, l'avis de son frère, M. de Lauriston fut chargé de lui soumettre cette fameuse ordonnance. Monsieur la fit déchirer lorsqu'il sut qu'elle avait été rédigée à l'insu du président du Conseil (3).

Ce gâchis, contre lequel Villèle devait lutter sans cesse, n'était pas peu diminué par la haine que Chateaubriand lui voua lors de sa destitution. Bertin, qui dirigeait *Le Journal des Débats*, signifia au président du Conseil un ultimatum : la nomination de Chateaubriand à l'Ambassade de Rome ou la guerre ; et, le journal se vantait d'avoir renversé Decazes et Richelieu (4).

Le président du Conseil ne se laissa pas impressionner et éconduisit Bertin.

Le chancelier Pasquier avait la plus claire vision de cette situation politique lorsqu'il prétendait que, sans opposition, l'opinion royaliste était ingouvernable.

« Était-il si désirable, écrivait-il dans ses mémoires, qu'il n'y eut plus d'opposition dans le Parlement ? Je ne crains pas de dire qu'il y eut, dès ce jour, quelque chose

(1) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XIII, p. 35.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XIII, p. 408.

(3) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XIII, p. 65 et 568.

(4) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 42.

Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XIII, p. 380.

de faussé dans le régime représentatif »... Villèle était livré à un parti, sans contre poids, sans résistance possible (2).

V

Les ministres dépendaient plus du roi que des Chambres ; et, ce ne fut que sous la poussée d'une opinion publique hostile, que le Cabinet dut se retirer.

En 1827, le Garde des Sceaux, M. de Peyronnet, avait déposé un projet de loi sur la presse. Le gouvernement voulait abattre cette « baliste perfectionnée qui lance des torches et des flèches enflammées » (Discours de M. de Salaberry à la Chambre des députés). Le combat fut âpre. Instruit de l'attitude agressive que lui réservait la Chambre des pairs, Villèle retira le projet pour ne pas essuyer un échec.

Mais, dépassant le Parlement, toutes ces mesures impopulaires excitaient l'esprit public.

Charles X, en ayant manifesté l'intention, il fut décidé, à un Conseil des ministres, tenu le 25 avril 1827, que la garde nationale serait passée en revue par le monarque le 29. Il fut accueilli aux cris de : « Vive le roi ! Vive la charte ! » « A bas les ministres ! A bas les Jésuites ! »

Le plus grand nombre des ministres était partisan de la dissolution de la garde nationale. Mais, la mesure était d'importance, et, le Cabinet désirait obtenir l'assentiment royal.

Les ministres tinrent, aux Tuileries, un Conseil sous la présidence de Charles X. Le vote fut acquis, sans réunir toutefois l'unanimité.

Le duc d'Angoulême, ainsi que MM. de Villèle, Corbière, de Peyronnet, de Clermont-Tonnerre et Damas, étaient pour le licenciement pur et simple ; MM. de Chabrol et Frayssinous pour un licenciement partiel ; seul, le duc de Doudeauville, ministre de la Maison du roi, qui, à ce titre, avait entrée et voix délibérative dans le Conseil,

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 495 et 550.

s'opposait à toute dissolution. Il se retira du ministère en donnant sa démission.

L'inquiétude était dans le pays, aussi bien que dans les milieux parlementaires et, il apparaît bien que la volonté de Villèle, de rester à la tête du gouvernement, l'ait incité à commettre des fautes.

Contrairement à ce qu'il avait escompté, les élections, survenues à la suite de la dissolution, lui furent défavorables.

Le président du Conseil pensa élargir sa majorité. Des ouvertures furent faites à Martignac, Royer-Collard, Pasquier ; sur leur refus, les ministres offrirent au roi de se retirer. Charles X monta la plus grande incertitude, demandant conseil à sa famille et à Villèle.

Le 2 décembre 1827, les ministres se réunirent chez le roi qui voulut apprendre d'eux s'ils pensaient pouvoir réunir une majorité dans la nouvelle Chambre (1). Les Conseils des ministres se suivirent pendant ce mois de décembre. Villèle fut convoqué, en particulier, et Charles X continua d'être indécis, et de suivre « l'impulsion de ce qui l'entourait » (2).

Le duc d'Angoulême était pour la retraite du ministère. Enfin, le 3 janvier 1828, au Conseil tenu aux Tuileries, le roi, « plongé dans un abattement déchirant » prononça sa décision : le ministère abandonnait le pouvoir.

(1) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 288 et suivantes.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 304 et suivantes.

SECTION VI

MINISTÈRE MARTIGNAC

- I. Formation du ministère. — Rôle joué par Villèle. — Les nouveaux ministres ne sont pas pris dans la coalition de droite et de gauche qui avait précipité la chute de Villèle. — Administration de la Guerre. — Nomination du Dauphin. — Pas de Président du Conseil. — Difficultés qui en résultent. — II. Rôle de Martignac. — Difficultés de sa tâche. — Inimitié de Charles X pour ses ministres. — Son étrange manière de concevoir l'attitude d'un souverain constitutionnel. — III. Retraite du ministre des Affaires Étrangères. — Difficultés qu'entraîne son remplacement. — Où l'on essaie de former un ministère bien que le cabinet de Martignac ne soit pas démissionnaire. — Chute de Martignac.

Charles X fit des avances à Monsieur de Talaru, consulta les uns et les autres, ne songeant point à s'arrêter à la seule solution constitutionnelle : choisir son nouveau ministère parmi les membres de la coalition qui avait contraint Villèle à la retraite.

Le roi ne voulut entendre parler ni de Chateaubriand, ni de la Bourdonnaye, c'était donc, logiquement, à gauche, qu'il eut fallu chercher le successeur de Villèle.

Cette solution fut proposée par Chateaubriand qui indiqua les noms de Casimir Périer, du général Sébastiani et de Royer-Collard (1).

Si l'on en croit Viel-Castel (2), le président démissionnaire aurait supplié le roi de ne pas lui demander d'avis quant à la formation du futur gouvernement. Cependant, en abandonnant le pouvoir, Villèle s'appliqua à écarter Chateaubriand et Polignac dont il redoutait l'entrée au ministère. Passant outre aux scrupules exprimés par son ministre, Charles X lui demanda de seconder les efforts de Chabrol auquel il confiait la mission de composer le ministère (3).

L'ordonnance du 5 janvier 1828 faisait connaître les huit nouveaux ministres. Monseigneur Frayssinous et M.

1) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chap. XXV, p. 327.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XVII, p. 104 et s.

(3) E. Daudet : *Le ministère de Martignac*, p. 65.

de Chabrol étaient les seuls à conserver les départements qu'ils occupaient précédemment. Un ancien sous-Secrétaire d'Etat à la Justice, M. Portalis, devenait Garde des Sceaux. Aux Affaires Etrangères, était appelé l'ambassadeur à Saint-Pétersbourg, M. de la Ferronnays, M. Roy gérait, à nouveau, les Finances ; l'Intérieur était dévolu à un député, M. de Martignac (1).

Deux innovations étaient faites. Le président du Conseil supérieur du Commerce et des Colonies, M. de Saint-Cricq, entraît au Conseil avec le titre de ministre secrétaire d'Etat. Quelques jours plus tard, il prenait rang de ministre, comme ses autres collègues. Il n'y avait plus de ministre de la Guerre. M. de Caux était nommé ministre secrétaire d'Etat « de l'administration de la Guerre ». Le duc d'Angoulême recevait, en réalité, un portefeuille, puisque la présentation aux emplois vacants dans l'armée lui était réservée.

Confier un portefeuille à un prince, qui ne pouvait être responsable, parut une telle anomalie que douze jours plus tard, le 17 janvier, une ordonnance rétablit le ministre de la Guerre dans la plénitude de ses fonctions normales ; cependant, le Dauphin continua d'avoir un droit de regard sur les choses de l'armée.

Peu de temps après, sur le refus qu'en fit Chateaubriand, dont le ministère aurait voulu acquérir le concours, le ministère de l'Instruction Publique fut détaché des Affaires Ecclésiastiques et confié à M. de Vatimesnil.

C'était donc, en fin de compte, neuf ministres, pairs et députés, qui composaient le nouveau ministère.

Il n'y avait pas de Président du Conseil. M. de Villèle, qui avait joué un rôle considérable (2) dans le choix de ses successeurs, semble s'être attaché à ce que personne ne pût accéder à un poste où, pendant plus de six années, il avait

(1) M. de Martignac, élu député, en 1821, par le collège électoral de Marmande, avait été nommé, sous le ministère de Villèle, ministre d'Etat et Directeur général de l'Enregistrement.

(2) Pasquier: *Mémoires*, tome VI, p. 101.

affirmé sa puissance, ou à se ménager ainsi la possibilité d'un retour aux affaires (1).

Villèle avait voulu éloigner du pouvoir la médiocrité de Polignac et l'orgueil démesuré de Chateaubriand, cependant, la marche du ministère souffrait de l'absence d'un président du Conseil.

« Ce qui manquait à la nouvelle administration, selon M. de la Ferronnays, c'était un intermédiaire qui pût se placer à propos entre le roi et les ministres, en qui sa confiance n'était pas suffisamment établie » (2), et c'était la raison pour laquelle le ministre des Affaires Etrangères souhaitait que l'ami du roi, le prince de Polignac, fut placé à la tête du ministère.

II

Bien qu'il n'eût pas le titre de Président du Conseil, Martignac s'affirma le chef du nouveau Cabinet. Sa valeur, « un juste renom de sincérité libérale, comme d'éloquence et de prudence parlementaire » lui avait valu le premier rang, de fait, parmi ses collègues. Comme Villèle était accoutumé de le faire, il ne manquait aucune occasion d'affronter la tribune pour répondre à une attaque ou pour soutenir un projet de loi.

Deux autres personnalités marquantes du ministère étaient Portalis et la Ferronnays.

Martignac, dont l'Histoire a fait connaître le caractère généreux, libéral et fécond de l'administration, arrivait au pouvoir avec une évidente volonté d'apaisement. Il n'hésitait pas, dans un discours à la Chambre des Députés, à définir son rôle : « ministre du roi, en même temps que citoyen de notre pays ».

Mais sa tâche était infiniment délicate, il ne pouvait satisfaire, à la fois, et le roi, et l'opinion. Pour plaire au pays, il fallait qu'il répudiât le système politique de M. de

(1) E. Daudet : *Le ministère de Martignac*, p. 74.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 129.

Villèle, qui était le système politique du roi. Pour plaire au roi, il fallait, au contraire, que M. de Martignac continuât ce système pris en horreur par le pays (1).

Accepté à contre cœur par Charles X, plutôt que choisi par lui, le ministère ne pouvait compter sur l'appui du roi. Et cependant, il entendait s'immiscer dans les affaires, comme, d'ailleurs, il l'avait nettement montré le jour de la prestation de serment de ses ministres.

Ceux-ci ne devaient être, dans l'esprit du roi, que des auxiliaires soumis. Charles X n'écrivait-il pas, dès le 6 février 1828, à Villèle : « L'avantage avec mes ministres actuels, c'est qu'ils cèdent assez facilement à ma volonté ; mais je ne puis, ni ne dois l'employer qu'avec beaucoup de mesure » (2).

Et, malgré cette docilité, dont le roi (dans une fâcheuse conception de son rôle de roi constitutionnel) était le premier à se féliciter, les conseillers officiels de la Couronne étaient tenus dans une sorte de méfiance qui paralysait l'action de Martignac.

Charles X n'avait pas confiance dans ses ministres. Il reprochait à Martignac de n'avoir pas soutenu suffisamment Villèle pour lui permettre de se maintenir au pouvoir.

Se privant, volontairement, des lumières de ses ministres, Charles X sollicitait — par une correspondance secrète échangée avec Villèle — les avis et les conseils. Ce qui pouvait faire croire aux contemporains à l'existence de deux ministères. Sosthène de la Rochefoucauld soulignait cette inconséquence, lorsqu'il écrivait : « le roi a choisi un ministère. Il doit lui donner toute sa confiance ; autrement, le roi bouleverse son propre ouvrage » (3).

Cependant, l'écho des furieuses attaques, qui avaient contraint le précédent gouvernement à se retirer, devait encore se faire entendre puisque ses deux survivants — M. de Chabrol et Monseigneur Frayssinous — étaient amenés à démissionner. Ce qui permit à Martignac d'apaiser l'extrê-

(1) E. Daudet : *Le ministère de Martignac*, p. 115.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 323.

(3) E. Daudet : *Ministère de Martignac*, p. 141.

me droite, et Chateaubriand en particulier, en les remplaçant par Hyde de Neuville et Mgr. Feutrier.

III

Charles X, qui ne s'était séparé qu'à regret de Villèle, ne témoignait qu'une indifférence dédaigneuse vis-à-vis de Martignac qui dirigeait, en fait, le ministère. La politique libérale, voulue par Portalis et Martignac, n'avait pas son agrément. Une circonstance imprévue, la maladie du ministre des Affaires Etrangères, en janvier 1829, fournit au roi l'occasion de tenter des changements importants dans son administration. Qui serait le successeur de la Ferronnays ?

Les ministres pensèrent, successivement, à Chateaubriand, à Rayneval, qui avait été déjà sous-Secrétaire d'Etat, et qui occupait l'ambassade de Berne, au duc de Laval-Montmorency, et, enfin, au duc de Mortemart, ambassadeur à Saint-Petersbourg. Ce fut ce dernier que les ministres proposèrent définitivement au roi (1). Mais, Charles X voulait appeler auprès de lui le prince de Polignac.

Mortemart fut donc définitivement évincé et le roi pensa confier les Affaires Etrangères à son favori, enlever l'Intérieur à Martignac, qu'il reléguait à la Marine, et donner l'Intérieur à Ravez.

Les vives objections de Portalis firent abandonner cette combinaison.

Le roi — que dominaient toujours les questions de personnes — offrit donc la Présidence du Conseil et les Affaires Etrangères à Portalis, il rétablissait le ministère de la Maison qu'il réservait à Polignac.

Le refus de Portalis, qui ne voulait pas collaborer avec l'ambassadeur de Londres, permit de supposer que Charles X renonçait à Polignac.

L'entêtement et le goût du mystère, assez vif chez le roi, devaient lui suggérer une manœuvre, peu compatible avec le régime parlementaire.

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 150.

Devant l'opposition de son ministère, Charles X confia à Polignac la mission de former un ministère, bien que le gouvernement de Martignac n'eût point donné sa démission.

Et, tandis que le cabinet avait la majorité dans les Chambres et dans le pays, tandis que le roi ne l'avait pas renvoyé, Polignac avait des entrevues avec de nombreuses personnalités politiques en vue de constituer un gouvernement. Il fit des offres à Portal, Pasquier, Royer-Collard, Roy, Molé.

L'échec qu'il essuya mit un terme à cette extraordinaire tentative.

Martignac fit front à l'orage et, quand il lui apparut que son adversaire n'avait pu rallier aucun concours sérieux, il exigea, ainsi que Portalis, le renvoi de l'ambassadeur à son poste.

« Il partit laissant le roi en complet désaccord avec son ministère. Rien n'était décidé pour le ministère des Affaires Etrangères » (1).

Dès ce jour, le gouvernement de Martignac était, virtuellement, frappé à mort. Pour éviter une démission, Portalis, sur l'ordre du roi, accepta le département des Affaires Etrangères et reçut, pour vaincre sa résistance, une ordonnance le nommant premier Président de la Cour de Cassation pour le jour où il ne serait plus ministre.

Une ordonnance du 14 mai 1829 confia le ministère de la Justice à Bourdeau qui y occupait les fonctions de sous-Secrétaire d'Etat.

Mais, après le vote du budget, Charles X n'eut de cesse qu'il ne se fut débarrassé de ses ministres. Il n'avait pas su apprécier l'intelligente habileté et le sincère dévouement de Martignac ; il ne dit rien à ses ministres, rusa avec eux, leur laissant croire, par ses paroles et par ses actes, qu'il les conserverait.

Cependant, le roi fit venir de Londres le prince de Polignac. Nanti de la faveur royale, il commença, dans le

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 157.

mystère, ses consultations. Ce ne fut que par des conversations et des rumeurs, que Martignac apprit que Charles X s'était choisi un autre ministère.

On vivait en pleine incohérence, dans la négation du gouvernement parlementaire.

En apprenant la formation du nouveau Cabinet, Royer-Collard s'écria : « Charles X est donc toujours le comte d'Artois ! »

SECTION VII

MINISTÈRE POLIGNAC

I. Le ministère du 8 août 1829. — C'est un ministère de combat et, cependant, personne ne sait où l'on va. — Comment les ministres sont choisis. — Absence de Président du Conseil. — II. La nécessité d'un président du Conseil finit par s'imposer. — Nomination de Polignac. — Qui dirige le Conseil ? Le roi ou le Président ? Rôle effacé de Polignac. — Politique personnelle de Charles X. — D'importantes questions ne sont pas délibérées en conseil. — III. Discours du trône. — Vote de l'Adresse des 221. — Dissolution de la Chambre. — Ultimes conseils des ministres. — Les ordonnances.

Le roi qui voulait avoir son ministère, chargea le prince de Polignac de constituer un Cabinet, alors que le gouvernement de Martignac était encore en fonctions. Pour la première fois, ce n'était donc pas le ministère démissionnaire qui donnait des indications sur la désignation de ses successeurs. Charles X et Polignac arrêtaient, seuls, le ministère dont l'ordonnance du 8 août 1829 donna la composition.

M. de Polignac était nommé aux Affaires Etrangères, M. de la Bourdonnaye à l'Intérieur, le maréchal de Bourmont à la Guerre, M. de Montbel aux Affaires Ecclésiastiques et à l'Instruction Publique, M. de Chabrol aux Finances.

Le roi avait presque forcé M. Courvoisier à prendre la Justice ; quant à la Marine, elle échut, à défaut de l'amiral de Rigny, à un préfet, le baron d'Haussez.

Trois ministres — MM. de Montbel, Courvoisier et de Rigny — avaient été nommés sans être consultés. Le dernier demeura inébranlable dans son refus.

Ce ministère, qui devait être un ministère de combat, n'était qu'indécision et faiblesse. Il n'avait pas de chef. Les deux hommes qui prétendaient à la direction des affaires — Polignac et la Bourdonnaye — avaient des caractères dissemblables, ce qui ne devait pas tarder à faire apparaître l'erreur qu'avait commise Charles X en ne confiant pas la première place à un président.

L'un était dévôt et faible, l'autre était indifférent et violent.

Sans pilote, le navire était voué à aller à la dérive. « Le nouveau ministère vivait donc au jour le jour, semblant attendre conseil des circonstances » (1).

Le ministère fut accueilli par l'opinion et par la presse, avec une grande émotion (2). On redoutait les coups d'Etat.

Le Journal des Débats écrivait : « le voilà donc encore une fois brisé, ce lien d'amour et de confiance qui unissait le peuple au monarque !... »

Trois noms excitaient les plus vives appréhensions. Celui de son chef apparent, Polignac, qui était impopulaire et qui avait refusé de prêter serment à la charte, celui de Bourmont qui réveillait les souvenirs douloureux de Waterloo, et, enfin, celui de la Bourdonnaye, dont on craignait la violence.

Le ministère avait été constitué sans nul souci de la majorité qu'il devrait réunir pour vivre.

« Où était sa force ? Où se trouvaient ses points d'appui ? On lui supposait des projets longuement médités, et dans le fait, il n'avait d'idées arrêtées sur rien » (3).

Le ministère apparaît à l'un de ses membres comme le produit « non d'une combinaison raisonnée, mais du caprice, du hasard, et de l'almanach royal » (4).

« Le ministère était donc composé d'hommes choisis dans des opinions et des situations politiques diverses ; mais, ce qui n'était pas un moindre inconvénient, ces hommes, dispersés sur tous les points de la France, se

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 189.

(2) « Quels conseils perfides — écrivait *le Journal des Débats* — ont pu égarer la sagesse de Charles X et le jeter, à cet âge où le repos autour de soi est la première condition du bonheur, dans une nouvelle carrière de désordre !... ce qui faisait surtout la gloire de ce règne, c'était la modération dans l'exercice du pouvoir ; la modération aujourd'hui est impossible. Ceux qui gouvernent maintenant les affaires voudraient être modérés qu'ils ne le pourraient pas. Les haines que leurs noms réveillent dans tous les esprits sont trop profondes pour n'être pas rendues... »

Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XIX, p. 597.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 187.

(4) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 102.

réunissaient sous la direction de l'un d'entre eux qu'ils ne connaissaient pas, sans savoir s'ils se conviendraient, s'ils s'entendraient, si dès le premier jour, quelque grave incompatibilité ne les forcerait pas à reprendre le chemin des provinces, d'où, sans les consulter, on les avait appelés. Chacun croyait au moins qu'une pensée réfléchie avait présidé à leur choix : qu'en arrivant, ils trouveraient un plan arrêté, dont l'acceptation ou le rejet déterminerait leur position. Grande fut donc leur surprise en apprenant que le roi, inquiet des progrès de la faction libérale et les attribuant avec raison à la pusillanimité de ses ministres, avait résolu de former un ministère énergique dont le système lui parut exprimé par les opinions et le nom de M. de la Bourdonnaye et que, cédant aux prétentions du prince de Polignac, autant qu'entraîné par une vieille habitude d'affection, il l'avait désigné pour exercer dans le Conseil la part d'influence que lui-même s'était réservée. Ces deux personnages avaient donc été appelés aux Tuileries, et confiants, l'un dans une obstination qu'il prenait pour de la fermeté, l'autre dans une sorte d'illumination aventureux, qui l'avait précipité dans des embarras auxquels le hasard, à défaut de prudence, l'avait mal arraché, ils avaient ouvert l'almanach royal, et s'étaient arrêtés aux noms qui jouissaient de quelque réputation, sans s'embarrasser du résultat que produirait une telle réunion ; sans même avoir dans la tête le *projet d'un projet* » (1).

En l'absence de président du Conseil, c'était M. Courvoisier, le Garde des Sceaux, qui — comme au début de la Restauration — était investi d'une sorte de présidence et était chargé de donner du « mouvement à cet assemblage de pièces qui semblaient n'avoir pas été disposées pour composer une même machine » (2).

II

M. de la Bourdonnaye, qui se doutait que la présidence du Conseil serait déférée au prince de Polignac, avait mis

(1) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 85 et suiv.

(2) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 102.

— dans son intraitable orgueil — comme condition à son entrée dans le ministère, qu'il n'y aurait pas de chef. Trois mois après, se posait la question de la présidence.

Le 8 novembre 1829, à un Conseil qui se tenait chez le prince de Polignac, les ministres tombèrent d'accord pour demander au roi de rétablir la présidence du Conseil. C'était une nécessité qui apparaissait à tous.

« Un de nous, rapporte le baron d'Haussez dans ses Mémoires, raconta un entretien qu'il avait eu avec un personnage important sur un objet d'intérêt général qu'il n'avait pu traiter convenablement, n'ayant et ne pouvant se procurer les documents nécessaires. Chacun cita des faits analogues. J'en tirai la conséquence qu'un certain ordre d'affaires, sortant des spécialités des différents ministères, ne pouvait être traité que par un ministre revêtu d'un pouvoir plus étendu, en un mot par un Président du Conseil, et j'exprimai le vœu que le roi fut supplié de pourvoir à ce que je considérais comme une nécessité... M. de Chabrol, qui parla après moi, se borna à dire qu'une telle proposition ne devait pas être discutée : qu'elle se résolvait d'elle-même, l'institution d'un président du Conseil étant une conséquence forcée de notre système de gouvernement » (1).

M. de la Bourdonnaye, invité à donner son avis, prétendit que la responsabilité individuelle des ministres était la même pour tous et que, de plus, il avait mis « à son acceptation la condition formelle et absolue que le conseil n'aurait d'autre président que le roi » et, il offrit sa démission qui fut acceptée.

M. Pasquier nous rapporte que Charles X n'en aurait pas été fâché.

« Il n'y avait, disait-on, si petit corps qui n'eut un chef » et le roi ne se dissimulait pas qu'un président était indispensable pour donner une direction unique aux travaux du ministère et qu'il lui serait, quelquefois, commode de n'avoir à s'adresser, pour certaines affaires, qu'à une

(1) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 147 et suiv.

seule personne qui lui servirait d'intermédiaire avec les autres (1).

Une ordonnance du 17 novembre nommait Polignac président du Conseil.

L'Intérieur fut confié à Montbel qui, pendant huit jours, refusa de changer de portefeuille. Le roi l'envoya chercher et lui en donna l'ordre. Le ministre obéit (2). Dans le but d'adjoindre un orateur au ministère, Polignac proposa au roi de confier l'Instruction Publique et les Affaires Ecclésiastiques au procureur général de Grenoble, Guérnon Ranville, qui n'appartenait à aucune des deux Chambres.

La presse, en donnant le texte de l'ordonnance, commenta l'institution même de la présidence du Conseil.

« L'ordonnance qui nomme un président du Conseil est une conséquence de ce principe d'unité sans lequel il n'y a ni force ni durée pour les ministères. Quelle que soit l'identité d'opinions et de vues qui existe entre les membres d'un conseil, il est nécessaire que le système soit personnifié en l'un d'entre eux » (3).

Mais, pourquoi fallait-il qu'une opinion aussi orthodoxe fut reniée, le lendemain, par le même journal, et que la juste autorité du président du Conseil fut éclipsée par celle du roi :

« Le président du Conseil, poursuivait cette feuille, est, en réalité, le roi, puisqu'à lui seul appartient la puissance exécutive et d'administration. Mais la personne du roi est inviolable, sacrée et irresponsable. Il faut donc au Conseil un président responsable. Il faut, lorsqu'il plaira à un membre de l'opposition de monter à la tribune pour donner une épithète au système du gouvernement, que le trait qu'il lancera trouve un but qui ne soit pas ce qui est pour nous sacré... Toute réunion d'hommes appelée à délibérer suppose une tête, un chef, un régulateur. La royauté, comme nous l'avons dit, est l'âme de celle-ci ; mais, comme

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 203.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 394.

(3) *Gazette de France*, numéro du 19 novembre 1829.

elle a besoin d'être personnifiée et de se manifester par une forme, ce régulateur, cette forme se trouvent dans le président du Conseil » (1).

Devait-il y avoir quelque chose de changé, dans la marche du ministère, par la nomination du prince de Polignac ?

Ses ambitions et ses espérances nébuleuses ne convenaient guère à un chef de gouvernement. Sans être dénué d'une certaine valeur politique, il était incapable de fermeté raisonnée. Son caractère indécis, et enclin au mysticisme, ses préjugés et son peu de goût pour le gouvernement constitutionnel, le rendaient impropre à tenir la première place dans un cabinet ministériel. Dépouvé de talent oratoire, il ne fréquentait que peu les Chambres et n'y défendait pas son Cabinet.

Cette inconsistance favorisa le penchant fâcheux qu'avait Charles X de prendre, personnellement, une part active dans le gouvernement. Il ne trouva pas en Polignac de contradicteur sérieux et il lui dicta, sans nulle difficulté, toutes ses résolutions (2).

« Charles X avait beaucoup plus qu'on ne le croyait le goût et la prétention de diriger lui-même les affaires extérieures. Il lisait toutes les dépêches de quelque importance et débattait avec son ministre les réponses à faire. Il était donc fort au courant de ces questions et avait fini par s'identifier avec le système suivi par son Cabinet depuis deux ans » (3).

Dans le Conseil, ce fut le roi qui prit la première place, reléguant le président du Conseil dans une position subalterne. C'est lui qui provoque la discussion, résume les questions, parle avec chaleur et à propos.

L'expédition d'Alger, entre autres questions, montra à quel point les ministres cherchaient, en secret, à faire triompher leurs vues personnelles sans en référer à leurs collègues.

(1) *Gazette de France*, numéro du 20 novembre 1829.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 223.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 199.

Dès les premiers jours d'octobre 1829, le baron d'Haussez avait appelé l'attention du Conseil sur cette importante affaire.

Le Dauphin redoutait une intervention militaire.

« Le roi, suivant sa coutume, prit en riant l'opposition de son fils, et adopta la proposition qu'avança le prince de Polignac » (1).

Le ministre de la Marine avait appris que le président du Conseil songeait à conclure un traité avec le pacha d'Egypte, Méhémet Ali, qui — contre certains avantages — serait chargé de châtier le Dey d'Alger. Quelques ministres ayant soulevé des objections, Polignac n'en continua pas moins à manœuvrer en dehors d'eux, et les mit — malgré leur opposition — devant le fait accompli.

« Le projet de traité était prêt : le prince de Polignac le tira de son portefeuille, le lut à voix basse au roi, qui demanda pour la forme s'il avait été soumis au Conseil, et le signa sur une réponse affirmative, et sans paraître entendre nos réclamations » (2).

Il est juste de dire que le président du Conseil n'était pas le seul à prendre des libertés peu conciliables avec les règles du gouvernement de Cabinet. Après la prise d'Alger, Polignac ne voulait pas tirer parti de la victoire, d'Haussez, qui ne partageait pas son avis, prit les ordres du roi, et, sans consulter le président du Conseil, chargea l'amiral Duperré de s'entendre avec le général en chef pour s'emparer d'Oran, de Bône et des autres ports de la Régence (3).

III

Dans sa crainte de l'opposition, le ministère n'avait convoqué les Chambres que pour le 2 mars 1830. Les termes du discours du trône furent discutés en Conseil des ministres. Chacun apporta son projet. Le texte définitif fut approuvé par le Conseil, après plusieurs séances.

(1) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 133.

(2) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 137.

(3) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 223.

Le ton en était menaçant, et la dernière phrase était un défi : « si de coupables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des obstacles que je ne peux pas, que je ne veux pas prévoir, je trouverais la force de les surmonter dans ma résolution de maintenir la paix publique dans la juste confiance des Français et dans l'amour qu'ils ont toujours montré pour leurs rois » (1).

En réponse, 221 députés votèrent une adresse hostile au ministère.

Charles X se refusa de comprendre la portée de ce vote et, malgré l'opinion, conserva ses ministres.

Le roi et les ministres voulurent dissoudre la Chambre. Seul, Guernon Ranville proposa, en Conseil, de se créer, coûte que coûte, une majorité à la Chambre en achetant les voix. Montbel et Chabrol se rallièrent à son avis. Le gouvernement connaissait « le tarif des consciences : il n'était pas élevé, chacune n'étant guère estimée que ce qu'elle valait » (2).

Le roi et le duc d'Angoulême s'opposèrent à ce marchandage.

L'ordonnance du 17 mai qui prononçait la dissolution de la Chambre fut arrêtée en Conseil. Le président et le comte de Chabrol en donnèrent connaissance à la Chambre des pairs, tandis que MM. de Montbel et d'Haussez étaient chargés de la notifier à la Chambre des députés. Tous les moyens dont dispose un gouvernement furent mis en œuvre pour obtenir des élections favorables.

Les ministres, dans un sentiment d'aberration, laissèrent Charles X adresser une proclamation aux électeurs. Cette proclamation royale, du 14 juin, bien que contresignée par le président du Conseil, ne jetait pas moins le nom du roi dans la mêlée.

Les élections, qui eurent lieu à des dates échelonnées, apportèrent la majorité à l'opposition. Presque tous les députés, qui avaient voté l'adresse, furent réélus, ce qui

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 216.

(2) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 180.

n'empêcha pas le prince de Polignac — dans son béat optimisme — de ne point se départir de cette inertie qui paralysait toutes les mesures que voulait prendre le Conseil.

Le 29 juin, les ministres se réunirent et pensèrent à faire application de l'article 14 de la charte. Quelques jours après, on parla de suspendre la liberté de la presse, de dissoudre la nouvelle chambre et, enfin, de réformer les règles d'élection.

Enfin, le mercredi 21 juillet 1830, sous la présidence de Charles X, à Saint-Cloud, le système basé sur l'application de l'article 14 fut définitivement adopté. Il y eut bien quelque lutte dans le Conseil, mais, les opposants ne pouvaient offrir un long et sérieux obstacle à l'ascendant de la volonté royale, affirmée dans ses idées, par l'enivrement de la victoire d'Alger, par les assurances de M. de Polignac et par les rapports d'un préfet de police qui garantissait la tranquillité de la ville de Paris. Tout se borna donc à des déclarations solennelles d'obéissance absolue à la volonté de M. de Polignac et aux ordres du roi (1).

Les ordonnances, rédigées et écrites de la main même des ministres furent signées, par le roi, le dimanche suivant, à Saint-Cloud; dans le Conseil qui, selon l'usage, se tint à l'issue de la messe.

Sous la menace de l'émeute, Charles X comprit, enfin, qu'il lui fallait se séparer de son ministère. Il consentit à recevoir, le 29 juillet, le duc de Mortemart que l'opposition désignait comme futur chef du gouvernement. Quand il lui confia la mission de constituer un Cabinet, il était trop tard : un gouvernement provisoire était déjà formé.

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 240.

CHAPITRE IV

Homogénéité et solidarité ministérielles

Généralités

Le ministère est l'organe indispensable du régime parlementaire. Nous avons déjà vu de quelle façon le Cabinet servait de trait d'union entre le roi et les Chambres.

Le ministère doit comprendre, normalement, un président du Conseil. Les ministres, qui le composent, sont tous solidairement responsables de la politique suivie par le Cabinet. Etant responsables, ils sont appelés à délibérer en commun. Le ministère ne peut avoir une existence assurée que s'il est uni et homogène.

L'homogénéité et la solidarité ministérielles, ainsi que la responsabilité politique, sont autant de notions capitales qui dominent la formation et l'existence du Cabinet. Le ministère, qui est un corps délibérant, décidant en Conseil, les actes gouvernementaux et les grandes lignes de la politique, doit être homogène. Cette unité résulte de la communauté de vues existant entre les divers ministres. L'homogénéité est « l'unité spirituelle du ministère » (1).

De ce que les décisions sont prises en Conseil des ministres, il résulte que ceux-ci se solidarisent avec le Cabinet tout entier.

Le Conseil des ministres forme un tout qui accepte la responsabilité politique de ses actes.

Si le ministère est attaqué, le sort de chacun est lié à l'existence ou à la chute du Cabinet. Si un ministre désapprouve une décision arrêtée par la majorité de ses collègues, il doit démissionner pour n'être pas tenu responsable.

(1) Joseph Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire*, p. 134.

Joseph Barthélemy et Duez : *Traité de droit constitutionnel*, p. 166 et 544.

SECTION I

PREMIÈRE RESTAURATION

I. Où l'on parle, dès le début de la Restauration, d'homogénéité et de solidarité. — Le ministère de 1814 a été constitué sans tenir compte de ces principes.

Ayant volontairement négligé, dans le chapitre « de la Présidence du Conseil », ce qui avait plus spécialement trait à l'homogénéité et à la solidarité, nous allons voir rapidement comment ces notions étaient comprises et appliquées sous la Restauration.

On sait que l'unité du ministère fut une des premières règles à s'imposer.

Dès 1814, « le défaut d'unité et de solidarité dans la conduite du ministère » avait frappé Pozzo di Borgo, qui s'en affligeait. Dans une lettre, du 24 juin, adressée au comte de Nesselrode, il constatait un progrès. « Toutes les fois que le Conseil se réunit, on convient déjà réciproquement de la nécessité d'agir ensemble ; il résulte de cet aveu quelque avantage réel, quoique loin encore de la perfection à laquelle on pourrait atteindre » (1).

Après l'ambassadeur de Russie, c'est le duc de Wellington qui, le 8 septembre, écrit à lord Castlereagh : « Il ne me paraît pas, cependant, que le ministère agisse d'après le principe de l'unité des desseins et des intérêts ; cette absence d'unité est la cause de grands retards et inconvénients et, dans certaines circonstances, de contradictions dans les mesures du gouvernement » (2).

L'unité du ministère, c'était l'une des trois conditions que Vitrolles réclamait d'un Cabinet dans un régime parlementaire. Pour établir l'union, écrivait-il dans sa brochure, « les ministres doivent, avant d'accepter, convenir des principes généraux qu'ils adopteront comme bases de

(1) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 17.

(2) Colonel Gurwood : *The dispatches of the duke of Wellington*, new edition. London. John Murray 1852. 8 vol. in-8°, tome VII, p. 548.

leur administration ; ils travent, pour ainsi dire, à grands traits la direction politique qu'ils s'engagent à suivre, et à laquelle se rattachent tous leurs actes administratifs » (1).

Cet engagement que doivent prendre les ministres, avant d'entrer dans le Cabinet, implique-t-il que tous les ministres doivent avoir des opinions identiques ?

Il suffit, certes, d'un accord de principe sur les grandes lignes de la politique générale que doit suivre le ministère.

Dès lors qu'ils se sont engagés à collaborer loyalement, et à accepter, ensemble, tous les risques du pouvoir, les ministres ont conclu un pacte : ils doivent oublier ce qui serait de nature à les diviser.

C'est ce qu'écrivait Chateaubriand lorsqu'il démontrait, s'appuyant sur l'exemple de l'Angleterre, que des hommes d'opinions différentes pouvaient entrer dans le même ministère, en formant une « coalition », mais, qu'« une fois assis au timon de l'Etat », ils ne devaient plus gouverner que dans un même esprit (2).

L'homogénéité est indispensable « parce qu'elle prête au ministère un lien qui lui est nécessaire pour donner de l'ensemble à toutes ses opérations, pour marcher d'un pas ferme et assuré, et tendre sans fluctuation, sans hésitation, vers le but qu'il s'est proposé » (3).

Dans sa correspondance au prince de Bénévent, Jaucourt note, à maints passages, les inconvénients qui résultent de la marche du « ministère décousu » de la première Restauration. Louis XVIII s'aperçoit bien de cette désunion qui n'existerait pas avec un « ministère systématisé et solidaire », mais il pense y porter remède et mettre, grâce à sa sagesse et à son autorité, l'unité là où il n'y a que diversité d'opinions et de vues (4).

(1) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 61.

(2) Chateaubriand : *De la monarchie selon la charte*, chap. XXV.

(3) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 65.

(4) Jaucourt : *Correspondance*, p. 155. Lettre du 20 janvier 1815.

A un Conseil des ministres, tenu le dimanche, en présence du roi, la nécessité de la solidarité paraît s'affirmer. Il est arrêté, en effet, que tous les objets d'intérêt général doivent être soumis au Conseil, ainsi que « tout ce qui paraît nuisible à la marche uniforme et liée du ministère » (1).

Et, dans les comités qui, le jeudi, réunissaient les ministres, de bons esprits parlent inlassablement de cette solidarité sans laquelle toute action commune du gouvernement est impossible. La question de la solidarité est « toujours sur le tapis », écrivait Jaucourt, le 1^{er} février 1815.

Au cours d'une séance orageuse, l'abbé de Montesquiou démontrait à ses collègues qu'il était vain de songer à l'union et à la solidarité, tant que des gens, si peu faits pour marcher ensemble, seraient réunis, par les circonstances, dans un même ministère. Il concluait que le ministère — dans l'impossibilité où il se trouvait de faire le bien — devait inviter le roi à changer de ministres (2).

L'expérience mit en lumière les erreurs du ministère de 1814, avec une intensité telle, que Louis XVIII crut devoir, dans sa proclamation de Cambrai, ajouter à la charte en promettant « l'unité du ministère ». L'ordonnance du 9 juillet 1815 posait le double principe de l'unité du Cabinet et de la solidarité de ses membres, principe tendant « ouvertement à faire du monarque un roi à l'anglaise, régnant et ne gouvernant pas » (3).

(1) Jaucourt : *Correspondance*, p. 151. Lettre du 17 janvier 1815.

(2) Jaucourt : *Correspondance*, p. 176.

(3) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 314.

SECTION II

MINISTÈRE TALLEYRAND

I. Il se montre uni et solidaire. — Comment ces principes sont affirmés avec force. — Le ministère se retire en entier.

En obtenant la création de la présidence du Conseil, après les luttes qui s'étaient déroulées pendant tout le séjour de Gand, Talleyrand avait réussi à incarner en soi l'unité du ministère.

Le Cabinet, dont l'ordonnance du 9 juillet 1815 donnait la composition, n'avait rien de commun avec l'ancienne administration. Des hommes, trop attachés au passé, comme le Chancelier Dambray ou le duc de Feltre, avaient été remplacés par M. Pasquier et le maréchal Gouvion Saint-Cyr. Ces retranchements avaient été nécessaires pour rendre le cabinet homogène (1).

Le ministère, dans une note diplomatique rédigée pour les agents étrangers, fit connaître que les intentions et la marche du gouvernement du roi étaient indiquées d'une manière non équivoque par la *formation d'un ministère solidaire et responsable* et par les actes qui en étaient émanés.

Le 31 juillet, Talleyrand adressa aux ministres des puissances alliées une lettre dans laquelle il était dit : « Un ministère est déjà constitué, dont les membres exécutent chacun dans sa sphère d'attribution, ce qui a été arrêté dans une délibération commune. Ainsi, il a toute la force d'action que donne l'unité ; il est responsable, ce qui est un préservatif contre les aberrations du pouvoir » (2).

En même temps, le ministre de la Justice transmettait au président du Conseil un très curieux document ayant trait aux attributions du Conseil des ministres et destiné à régler les rapports des ministres entre eux.

(1) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 335.

(2) *Archives Affaires Etrangères France*, vol. 691, f° 215.

Il y était affirmé, d'abord, ce que devait être, désormais, le ministère : « *Unité, responsabilité, solidarité*, telles sont les bases du ministère ; telles sont les conditions qu'on ne doit jamais perdre de vue, dans l'examen des attributions du Conseil des ministres et de chaque ministre en particulier ».

Frappés par l'impuissance qui avait paralysé le ministère de 1814, les nouveaux ministres étaient bien décidés à s'entendre et à marcher la main dans la main.

« C'est surtout, poursuivait le Mémoire, par les relations du ministère avec les Chambres que sa *responsabilité* et sa *solidarité* peuvent être compromises ; c'est donc surtout dans ces relations que son unité est indispensable. Ce n'est pas ici le lieu d'établir combien il importe de transporter et de fondre, pour ainsi dire, le gouvernement dans les Chambres ; ce qui est certain, c'est que ce sera par les Chambres et par elles seulement, que le ministère pourra gouverner. Toutes les affaires qui doivent être portées et discutées aux Chambres sont donc les premières affaires du ministère. C'est dans le Conseil qu'il faut les préparer et les concerter : quand on n'aurait, pour en démontrer la nécessité, que l'expérience du dernier ministère, elle serait suffisante ; le ministère actuel doit suivre une marche toute contraire : alors chaque mesure proposée, au lieu d'être dans l'intérieur même du gouvernement un germe de division et de faiblesse, deviendra entre les ministres une nouvelle cause d'union et, par suite, un nouveau principe de force : alors il y aura un gouvernement, les Chambres apprendront à le connaître et on verra se former dans leur sein un parti ministériel. Hors de là, on n'aperçoit qu'incohérence, incertitude et impuissance » (1).

Pour maintenir cette union, il était décidé que toutes les questions d'intérêt général, que les ordonnances et circulaires se rattachant à la politique, que les nominations de hauts fonctionnaires (préfets, officiers généraux, chefs

(1) Mémoire sur les attributions du Conseil des Ministres et celles des divers départements ministériels. — *Archives Affaires Etrangères*. France, volume 691, folio 202.

de Cour d'appel) seraient arrêtées, d'un commun accord, en Conseil des ministres.

Après avoir affirmé d'une façon aussi parfaite ces principes, on peut mesurer aisément les immenses progrès que le ministère de Talleyrand avait fait réaliser aux principes de la solidarité et de l'unité.

Lorsqu'après l'élection de la Chambre introuvable, le prince de Talleyrand se rendit compte que son ministère ne saurait se constituer une majorité, le Conseil prit son parti de se retirer. Cette retraite permit de constater que ces deux principes avaient été compris à merveille.

Le président du Conseil exhorta ses collègues à former un bloc uni, ce qui leur permettrait de reconquérir le pouvoir avec une force accrue. « Nous reparaîtrons à la tête des affaires avec un crédit et une autorité incontestés. Il faut seulement nous tenir parfaitement unis ; il faut, si nous sortons, sortir tous ensemble, en cela nous donnerons encore un précieux exemple de cette foi politique que doivent garder entre eux les hommes d'Etat qui professent les mêmes principes, les mêmes opinions. C'est cette foi politique qui donne, en Angleterre, tant de force aux associations ministérielles, et il est tout à fait nécessaire qu'elle s'introduise en France, car elle pourra consolider notre nouvelle forme de gouvernement » (1).

Aucun des ministres démissionnaires n'entra dans le cabinet du duc de Richelieu.

Au sujet de l'un d'eux, Villèle écrivait dans ses Mémoires, que « le baron Louis se trouvait naturellement exclu, par suite de sa solidarité avec ses collègues du dernier Cabinet » (2).

Bien plus, Beugnot, directeur général des Postes, que l'on aurait pu considérer comme n'étant pas titulaire d'un département ministériel, fut contraint de suivre ses collègues dans leur retraite. « Voyez-vous, lui disait Louis XVIII, ils disent que lorsque le ministère change, toutes les places du Cabinet doivent changer avec lui et que votre place est essentiellement de Cabinet » (3).

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 422.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 335.

(3) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 389.

SECTION III

PREMIER MINISTÈRE RICHELIEU

- I. Les intrigues du pavillon de Marsan minent l'autorité du duc de Richelieu. — II. Vers l'homogénéité. — De quelle singulière façon Vaublanc conçoit la solidarité ministérielle. — Premiers remaniements du Cabinet. — Départ de Vaublanc, Barbé-Marbois, Dambray. — III. Efforts de Decazes et de la diplomatie russe pour obtenir l'unité dans le ministère. — Départ du duc de Feltre et de M. Dubouchage.

Le premier ministère Richelieu avait été composé d'hommes de formation et de tendances trop différentes pour qu'il se présentât uni.

Pozzo di Borgo soulignait « la composition hétérogène du ministère » source de désordre (1).

L'action néfaste du comte d'Artois ne tarda pas à provoquer des dissensions redoutables au sein du Cabinet.

Les voltigeurs (2), qui ne cessaient de tourner leurs regards vers Monsieur, voulaient exiger le renvoi du Garde des Sceaux, Barbé-Marbois. Toutes occasions étaient bonnes pour susciter des embûches au cabinet Richelieu. L'évasion du comte de la Valette, directeur général des postes, homme de confiance de Napoléon, fournissait un motif pour suspecter le loyalisme du ministre de la Justice.

Certains ministres, tels que Dubouchage et Vaublanc, partageaient cet avis et décidèrent le comte d'Artois à prendre parti dans cette affaire.

Cette intrigue fut menée en dehors du président du Conseil, si bien que l'ambassadeur de Russie — qui n'avait pas ménagé ses sages conseils — crut devoir faire observer au prince que « son intervention dans les affaires de l'Etat et dans les changements ministériels perdrait la monarchie et sa famille » (3).

(1) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 346. Lettre du 14 avril 1816.

(2) On désignait ainsi les ultras.

(3) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 267. Lettre du 18 décembre 1815.

Monsieur eut une entrevue avec le duc de Richelieu et le renvoi du Garde des Sceaux fut différé.

La fâcheuse influence de Monsieur, qui ne fait qu'attiser la maladresse de ses partisans, rend particulièrement délicate la position du Cabinet : MM. de Vaublanc, de Feltre et Dubouchage sont ses créatures, tandis que le président du Conseil et les autres ministres veulent adopter un système fait de modération.

Les princes ont bien été écartés du Conseil, mais ils multiplient les accidents sur la route que suit, avec une droiture parfaite, sinon toujours avec une grande énergie, le duc de Richelieu : « si un pavillon des Tuileries laissait l'autre exercer son autorité, tout serait dans l'ordre à un point qui surpasserait même mes espérances » (1).

Le duc de Feltre, qui est un médiocre, et le ministre de l'Intérieur, Vaublanc, ne facilitent pas la tâche du duc de Richelieu. Ils semblent ignorer qu'ils ont un chef : le président du Conseil, et ils ne cessent de chercher leur maître, hésitants qu'ils sont entre le roi ou Monsieur.

Le prestigieux redressement de la France surprend l'étranger, mais les Russes, amis du duc de Richelieu, se fâchent en voyant le comte d'Artois troubler constamment le ministère qui aurait tant besoin de cohésion.

Aussi, le ministre des Affaires Etrangères de Russie — tout en s'étonnant de la faiblesse du roi — prescrit-il à son ambassadeur à Paris de faire comprendre, une bonne fois, à Monsieur « que les puissances ne sont pas là pour soutenir ses sottises, et pour le faire monter un jour sur le trône avec un système de réaction aussi insensé » (2).

Ce pouvoir, usurpé, est placé, trop souvent, entre les mains du frère du roi, par suite de faiblesses ou d'anomalies regrettables. N'est-il pas, depuis le début de la Restauration, à la tête d'une force armée, les gardes nationales, dont

(1) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 279. Lettre du 18 décembre 1815.

(2) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 313. Lettre du 26 janvier 1816.

la direction devrait rentrer dans les attributions du ministre de l'Intérieur ou de la Guerre ?

M. Lainé, dès qu'il prit possession du département de l'Intérieur, protesta contre une telle dualité d'autorité. L'affaire fut portée en Conseil, et Louis XVIII écrivit à son frère, le 2 octobre 1816 :

« L'affaire de la garde nationale a été de nouveau discutée mercredi et nous sommes tous demeurés d'accord que l'ordonnance était indispensable, parce que dans une constitution qui impose la responsabilité du ministère, il est impossible qu'une institution quelconque, et surtout une si importante, ne soit pas sous l'autorité directe et unique d'un ministre... Ma raison est donc satisfaite ; mon cœur n'en gémit pas moins de la peine que j'ai lue dans le vôtre » (1).

Malgré l'accord qui s'était fait au conseil des ministres, Louis XVIII céda aux pressions de la famille royale. On s'arrêta à une demi-mesure. Monsieur conserva les gardes nationales. Le pouvoir occulte était maintenu.

II

Ce fut Vaublanc, ministre de l'Intérieur, qui, le premier, se sépara avec éclat des autres membres du Cabinet, lors de la discussion du projet de loi électorale.

Bien qu'il ait été — ainsi que ses collègues — partisan du renouvellement par cinquième, il fit, à l'Assemblée, cette déclaration surprenante : « Ici, je dois dire ma pensée toute entière. Autant je suis convaincu qu'un ministre doit s'unir de pensée et d'action avec ses collègues pour la marche du gouvernement, autant je crois qu'il lui est permis de conserver une opinion particulière sur les hautes matières de législation. Je déclare donc que, personnellement, j'ai toujours désiré le renouvellement intégral. J'ai toujours trouvé qu'il avait en sa faveur plus de motifs que le renouvellement par cinquièmes ; mais je reconnais que les

(1) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 265.

deux opinions peuvent être également débattues, qu'elles empruntent plus ou moins de force des circonstances au milieu desquelles elles s'élèvent » (1).

Pasquier stigmatisait une telle attitude : cette manière de se mettre ainsi à part, de donner un encouragement solennel à ceux que combattait le ministère, dont il faisait partie, eût été une insigne trahison, si la sottise n'y avait pas eu la plus grande part.

La sanction d'une aussi singulière déclaration, qui montrait à quel point son auteur méprisait la solidarité ministérielle, ne devait pas se faire attendre.

Elle était indiquée dans une lettre que l'ambassadeur de Russie adressait à son ministre : « la défection du ministre de l'Intérieur a paralysé l'influence de la Couronne sur les Chambres. Le duc de Richelieu doit donc ôter le portefeuille à M. de Vaublanc » (2).

Ce fut le point de départ de changements ministériels dont nous avons parlé au chapitre précédent et qui ne furent réalisés qu'après la clôture de la session.

M. Lainé, président de la Chambre, prit le portefeuille que M. de Vaublanc fut contraint d'abandonner. Pour apaiser les ultras, qu'irritait cet éloignement, le duc de Richelieu prit le prétexte d'une raison de santé pour renvoyer M. Barbé-Marbois à la première présidence de la Cour des Comptes et confier les Sceaux au Chancelier Dambray.

Pozzo di Borgo ne manqua pas de souligner l'avantage que le duc de Richelieu retirait de cette rupture. « Le duc de Richelieu, écrivait-il à Nesselrode, se trouve maintenant, pour ainsi dire, plus ministre qu'il ne l'a été jusqu'à présent : premièrement parce qu'étant resté le maître, après la lutte engagée avec la Chambre, il est fortifié dans l'opinion par le succès ; et, ensuite, parce que le renvoi de M. de Vaublanc prouve non seulement sa victoire, dans l'esprit du roi, sur toutes les intrigues de cour, mais lui associe

(1) Discours de Vaublanc rapporté par Pasquier. — *Mémoires*, tome IV, p. 90.

(2) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 347. Lettre du 14 avril 1816.

M. Lainé, homme d'un caractère antique, essentiellement populaire » (1).

De nouvelles modifications, dans la composition du ministère, devaient encore être réalisées dans le but de fortifier l'autorité du duc de Richelieu en augmentant l'homogénéité de l'équipe gouvernementale. Au mois de janvier 1817, à l'occasion de la discussion du budget de la Justice, l'incompatibilité qui existait entre les fonctions de ministre et celles de chancelier, président de la Chambre des pairs, devait être critiquée (2). Le chancelier Dambray cumulait, en effet, ses fonctions ministérielles avec celles de président de la Chambre haute. Il n'avait été choisi que pour apaiser le parti de Monsieur. Il n'était que d'un faible secours pour le ministère. Son renvoi fut donc décidé. Louis XVIII désigna M. Pasquier, qui venait d'être nommé Président de la Chambre des Députés, pour occuper le ministère de la Justice. Choix heureux puisque, et le fait mérite d'être souligné, il portait sur un homme politique qui se faisait une haute idée de son rôle dans un cabinet de ministres responsables.

Le nouveau ministre, qui prêta serment le 22 janvier, entre les mains du roi, n'hésitait pas à quitter une situation de tout repos pour affronter « l'instabilité et les orages de la vie ministérielle ».

Il avait pesé tous les aléas de sa nouvelle situation, mais la collaboration avec le duc de Richelieu lui plaisait, et il acceptait, volontiers, « de partager la responsabilité de pareils hommes » (3).

III

Il n'est pas douteux que ces changements de ministres avaient simplifié la tâche du duc de Richelieu. Le minis-

(1) Pozzo di Borgo: *Correspondance*, tome I, p. 357. Lettre du 29 avril 1816.

(2) Ce cumul, fait judicieusement remarquer Viel-Castel, était, en effet, à M. Dambray « la possibilité d'aller défendre à la chambre électorale les projets de loi relatifs à son département ». Viel Castel: *Histoire de la Restauration*, tome V, p. 380.

(3) Pasquier: *Mémoires*, tome IV, p. 144.

tère s'était allégé de quelques éléments disparates. Au printemps de l'année 1817, la politique modérée du Président du Conseil triomphait, bien que l'opposition royaliste fût représentée, au sein même du Cabinet, par MM. Dubouchage et de Feltre.

Malgré la vive répugnance qu'opposait le duc de Richelieu aux demandes de renvoi de son ministre de la Guerre, dernier espoir des ultras, son remplacement était réclamé par de bons esprits.

Après trois années de Restauration, il n'était que temps de réduire la méfiance des militaires de l'ancienne armée impériale.

M. Decazes n'hésitait pas, dans une lettre du 16 août 1817, à faire connaître au roi l'insuffisance de son collègue. « Il nous faut une armée à montrer à nos amis et à nos ennemis du dedans comme du dehors... ; il nous faut demander, pour cela, aux Chambres trente à quarante millions de plus ; aussi, pour tout cela, il faut un ministre capable d'abord, ayant la réputation de l'être ensuite, imposant au dehors et au dedans, ayant la confiance des Chambres comme celle de la nation et du roi ; or, personne ne manque aussi complètement de tout cela que le duc de Feltre. S'il demande aux Chambres son budget de l'an dernier, on le lui refusera... ; si le maréchal Gouvion Saint-Cyr demande trente millions et plus que le budget voté, on les lui accordera par acclamation... La question se réduit à ceci : le ministère doit-il désirer garder dans ses rangs un collègue incapable qui ne le défend pas, qui souffre qu'on l'attaque en son nom et de son nom, qui veut avoir pour amis, ses ennemis, et traiter en ennemis ses amis, qui ne lui apporte rien et lui ôte beaucoup, dont la présence aux Chambres doit faire naître des difficultés insurmontables, rendre d'autant plus grandes celles qui existent déjà, aigrir nos ennemis, diviser nos amis, détruire notre majorité et compromettre, enfin, le succès de cette session » (1).

(1) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 478 et suiv.

La diplomatie russe joignait ses efforts à ceux de Decazes. Au mois de juin 1817, l'ambassadeur de l'Empereur Alexandre eut une conférence importante avec le président du Conseil, assisté de M. Lainé. Il y fut parlé, entre autre, de l'entrée du maréchal dans le Conseil où il devait occuper le département de la Marine.

Pozzo di Borgo prêche la modération et l'acceptation sincère du gouvernement constitutionnel.

« C'est, mandait-il à son ministre, en suivant cette méthode qu'on est parvenu à réunir un ministère uniforme dans ses principes politiques » (1).

Dans ce travail d'épuration, entrepris pour briser la divergence d'opinions, dans le Conseil, on s'attaqua, d'abord et bien humainement, à la puissance la plus faible, au ministre de la Marine. Ne fallait-il pas emporter chaque chose par pièce et par morceau, deux années devaient à peine suffire pour former un ministère qui s'entendit ! (2).

Dubouchage, vieux et malade, quitta son ministère. Il emportait, dans sa retraite, les titres de pair et de ministre d'Etat. Le 23 juin 1817 le maréchal Gouvion Saint-Cyr prit sa place.

En même temps qu'il écrivait à Louis XVIII, Decazes faisait briller aux yeux du duc de Richelieu la force que son gouvernement retirerait du renvoi du dernier ultra du Cabinet.

« Ce gouvernement fort, nous l'avons, ou nous l'aurons le jour où nous serons un de volonté et d'action. On m'assure que le moment n'est pas éloigné. Laissez-moi vous en faire et nous en faire mon compliment. Si, vous armant de votre grand courage, vous faites la chose complète, et que vous demandiez Molé (3) pour la Marine, je crois que nous pourrons dire, sans vanité ou avec vanité,

(1) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome II, p. 151. Lettre du 12 juin 1817.

(2) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome II, p. 186. Lettre du 16 août 1817.

(3) M. Molé était pair de France et Directeur Général des Ponts et Chaussées.

que nous aurons le ministère le plus fort de toute l'Europe » (1).

Le duc de Richelieu se résigna, enfin, à remplacer le duc de Feltre en septembre 1817.

Le maréchal Gouvion Saint-Cyr passait à la Guerre, tandis que M. Molé recueillait la succession que le maréchal laissait vacante.

Une fois encore, Pozzo di Borgo avait fait de louables efforts en vue d'affermir le pouvoir gouvernemental. N'écrivait-il pas, le 13 juin 1817, que son but était de précipiter « l'uniformité de vues parmi les ministres » ! (2)

Cette maxime, qui avait tant souffert dans son application, triompha, enfin, au mois de septembre 1817.

Désormais, sous la direction du duc de Richelieu, respecté de toute l'Europe, se rangeait une pléiade d'hommes tels que Gouvion Saint-Cyr, militaire ferme et honoré, Lainé, l'orateur du Cabinet, le comte Corvetto — grand argentier sage et aimable — le baron Pasquier, qui apportait au ministère de la Justice les qualités d'un administrateur avisé, et, à la tribune, une aisance remarquable ; Molé, nouvellement acquis aux opinions constitutionnelles, et, enfin, Decazes si précieux au Cabinet par la grande confiance que lui prodiguait le roi.

(1) Er. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 487.

(2) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome II, p. 154.

SECTION IV

MINISTÈRES DESSOLES ET DECAZES

- I. Dans le Cabinet Dessoles, deux blocs, d'égale force, s'affrontent. — Aucune solidarité. — Méfiance entre les deux groupes de ministres. — Par leur démission, Dessoles, Louis et Gouvion Saint-Cyr — qui n'approuvaient pas le projet de loi électorale — respectent la règle de la solidarité. — Marche incertaine du ministère Decazes.

Il serait bien malaisé de parler de solidarité dans un ministère qui, dès le premier jour, se montra aussi divisé.

Decazes qui, dans le ministère du duc de Richelieu, s'était montré le champion des idées libérales, avait évolué. Il manifestait, maintenant, des tendances qui l'apparentaient à la droite modérée. Le ministre de la Marine, indéfectible satellite, devait, pendant toute la durée du ministère Dessoles, graviter autour du puissant favori et lui apporter, dans les Conseils, l'appoint de son vote. Un troisième ministre, le maréchal Gouvion Saint-Cyr, complétait cette trinité.

Mais, en raison de ses antécédents libéraux, le chef de l'armée ne fut qu'un allié précaire et peu durable pour la politique de Decazes.

Trois autres ministres s'opposaient à ce premier groupe. M. de Serre, qui subissait, tout au moins dans les premiers mois, l'influence des Doctrinaires, ne voulait gouverner qu'avec l'appui du centre gauche. Le président du Conseil, le général Dessoles, et le baron Louis, formaient l'aile avancée du ministère.

Nous avons vu de quelle façon Decazes avait pensé fortifier son bloc en sollicitant du roi la création d'un septième département qui eut été confié à un de ses amis, M. Pasquier.

Une telle scission empêchait d'aller franchement, soit à gauche, soit à droite et, dès la fin de la session, le ministère montrait une grande faiblesse. Brouillé avec les deux partis extrêmes, ayant dégouté le parti modéré, il n'avait presque plus de partisans franchement déclarés (1).

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 299.

Les deux fractions, qui s'affrontaient, devaient se maintenir et rester d'égale force, bien que, n'écoulant que les aspirations de leur tempérament, deux ministres eussent changé de camp. Les élections de septembre 1819 avaient jeté le trouble dans les convictions du Garde des Sceaux. Il se rapprocha de Decazes, tandis que le maréchal Gouvion Saint-Cyr partageait le point de vue du Président du Conseil.

L'élaboration d'un projet de loi électorale et le remaniement à apporter au ministère suffirent à montrer la défiance qui dressait, l'un contre l'autre, les deux clans ministériels.

La suspicion dans laquelle avaient été tenus le général Dessoles, le baron Louis et le maréchal Gouvion Saint-Cyr, portait gravement atteinte au principe de l'homogénéité et ne pouvait — en toute logique — qu'aboutir à la démission des trois ministres mis à l'écart.

Bien que le ministère Decazes fut un peu plus homogène que celui auquel il succédait, sa position politique était délicate. Tandis qu'au début de 1819, le gouvernement avait essayé de s'appuyer sur la gauche, sans qu'aucun ministre n'appartint à cette nuance, à la fin de la même année, Decazes — devenu président du Conseil — songea à se rapprocher de la droite, sans que celle-ci participât au pouvoir.

Les députés obéissant à la direction de M. de Villèle encourageèrent le ministère, tandis que les irréductibles, comme M. de la Bourdonnaye et Châteaubriand, continuaient la lutte contre Decazes.

Cependant, la nécessité de changer la loi des élections était la force maîtresse qui cristallisait la pensée des six ministres : les trois anciens et les trois nouveaux. Mais alors que Roy, la Tour-Maubourg et Pasquier se détachaient résolument de la gauche, de Serre et le président du Conseil hésitaient à rompre définitivement les ponts avec elle.

C'est cette marche incertaine qui devait valoir au ministère de précaires majorités.

SECTION V

DEUXIÈME MINISTÈRE RICHELIEU

I. Débuts du ministère. — Il se montre homogène et solidaire. — Entrée de Villèle et Corbière dans le cabinet. — Ils restent prisonniers de leur parti. — L'union est rompue. — Leur action, isolée et indépendante de celle de leurs collègues, est la négation du principe de la solidarité.

En reconnaissant, dans sa lettre du 16 février 1820, au Président du Conseil, la liberté du choix de ses collaborateurs, Louis XVIII avait permis la formation d'un cabinet uni et décidé. Le duc de Richelieu prenait, pour la seconde fois, le pouvoir à une époque troublée (1).

L'opposition déchaînée ne fit que rendre plus résolu le ministère. Tous les cabinets, depuis 1814, avaient souffert de la divergence de vue de leurs membres. Pour la première fois, la lutte créait la cohésion.

Pasquier note dans ses Mémoires l'avantage marqué par les principes de l'homogénéité et de la solidarité.

« La résolution du ministère était bien prise, parfaitement unanime, de faire tête à l'orage et de résister avec la dernière énergie à toute tentative factieuse, ne se dissimulant pas la gravité de ses devoirs et la nécessité de redoubler de vigilance. Comme rien n'importait davantage que d'inspirer confiance aux amis et de montrer aux ennemis, en frappant les premiers, qu'on ne les craignait pas, on se décida à faire ce qui, depuis longtemps, eût dû être fait » (2).

Peu après la clôture de la session des deux Chambres, en juillet 1820, le ministère songea à élargir sa majorité dans la Chambre des Députés. Il avait l'assentiment d'une grande partie du pays, mais ce n'était rien s'il ne pouvait s'assurer du concours de certains royalistes.

(1) Il écrivait, le 7 août 1820 au Gouverneur d'Odessa : « C'est une rude tâche de faire marcher ainsi, par artifice, une société, où personne ne sait exactement ce qu'il veut, et où les expressions ont un autre sens pour ceux qui les prononcent que leur sens réel ». — *Recueil de la Société historique de Russie*, tome 54, p. 546.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 379.

Le résultat des élections partielles, favorables à la droite, accrut la nécessité et l'urgence des pourparlers. Dès la fin du mois de novembre, MM. Portal, Pasquier et Mounier demandaient que le roi fit appeler sans délai M. de Villèle dans le Conseil (1), pour pouvoir donner des gages au parti dont on escomptait le soutien.

M. de Villèle sentait tout le poids qu'apportait aux ultras l'augmentation du nombre de leurs sièges, dans la Chambre, lorsqu'il écrivait à sa femme : « on cède à la force des élections royalistes, en faisant place au Conseil à deux royalistes ; après cela, on ne veut déplacer personne ; alors on cherche à colloquer les deux nouveaux venus comme on peut ; quoi qu'il en soit, il me paraît généralement admis, et au château, et au ministère, et parmi les royalistes du dehors, que, Corbière et moi, nous allons d'ici à l'ouverture de la session, être affublés, de manière ou d'autre, d'une espèce de ministère donnant entrée au Conseil » (2).

Après de laborieuses tractations, au cours desquelles furent successivement envisagés le départ du ministre de la Marine, la création d'un ministère autonome de l'Instruction Publique, et le dédoublement d'autres départements, Villèle et Corbière entrèrent dans le ministère le 21 décembre 1820 avec le titre de ministres sans portefeuille. Le duc de Richelieu s'adjoignit, également, Lainé, avec la même qualité.

Ces ministres participaient à la responsabilité solidaire des membres du Cabinet, puisqu'ayant place au Conseil, ils étaient appelés à prendre part aux délibérations du Conseil.

Bien qu'ils n'eussent point à s'occuper d'affaires déterminées, leurs collègues ne négligèrent aucun moyen de les initier aux moindres détails de leur administration ; et, malgré ces prévenances, ce ne fut pas chose facile et com-

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 62.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome II, p. 414.

mode que de marcher avec eux et d'en obtenir un concours sérieux (1).

L'attitude des deux royalistes, dans le ministère, était loin de revêtir une parfaite correction. C'est qu'ils n'avaient pas de pires ennemis que leurs amis les plus exaltés, toujours prêts à commettre quelques « folies » (2).

Le président du Conseil voyait nettement le péril lorsqu'il mandait, le 17 janvier 1821, à Pozzo di Borgo qu'il fallait une attention et un soin continuel pour empêcher les deux nuances de royalistes de se froisser et de s'aigrir et que les exigences de la droite n'étaient pas propres à maintenir l'union. Il y avait chez les « pointus » une sorte d'habitude et d'inclination à injurier les ministres. Villèle et Corbière, tout comme le reste du Cabinet, étaient attaqués par ces frénétiques (3).

Restant inféodés à leur parti, ils n'apporteront qu'une aide bien faible au ministère. Rompant avec tous les usages, ils furent accueillis au sein de la Commission chargée de la rédaction de l'Adresse. Ils s'entremirent auprès de leurs amis pour faire adopter un projet favorable au ministère.

Villèle et Corbière qui étaient bien plus « les chefs de la majorité royaliste qu'ils n'étaient en réalité les ministres du roi » (4) ne tardèrent pas à prendre des libertés qui n'étaient guère conciliables avec la notion de solidarité.

Au mois de mai 1821, à l'occasion de la discussion d'un projet de loi tendant à affecter des fonds à la dotation de douze nouveaux évêchés, ils transigent — en dehors du ministère — avec la droite.

Au cours de la discussion de la loi des donataires, Villèle et Corbière conclurent un arrangement avec la commission, sans en référer à leurs collègues.

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 71.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome II, p. 429. Lettre du 20 décembre 1820.

(3) *Recueil de la Société historique de Russie*, p. 584.

Le duc de Richelieu écrivait, également, au même, le 30 mars 1821 : « C'est un travail pénible et dégoûtant que celui d'avoir à lutter sans cesse contre les extravagances de gens qui se disent vos amis, et qui, malgré cela, ne vous épargnent ni les injures, ni les outrages ». — Même recueil, p. 613.

(4) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 70.

Ce qui permit au général Foy de lancer cette apostrophe : « C'est la commission qui gouverne ! Le ministère ne représente plus ici que le néant ! » (1)

Ce défaut d'union paralysait le ministère qui n'osait intervenir dans les luttes ardentes qui se déchaînaient à la Chambre. Conscient de sa faiblesse, il voulait éviter le moindre choc avec sa nouvelle majorité.

Le caractère intraitable de Corbière ajoutait encore au dissentiment flagrant qui existait entre les conseillers de la Couronne.

Siméon et son sous-Secrétaire d'Etat proposaient-ils, dans le Conseil, de rouvrir l'Ecole de Droit de Grenoble, Corbière, en sa qualité de chef de l'Instruction Publique, s'y opposait avec véhémence.

Dans une autre réunion du Conseil, Corbière demandait brusquement le renvoi de dix préfets bien qu'il n'eut aucun grief contre eux (2).

L'embarras de cette situation mal définie ne pouvait durer. Les royalistes y mirent fin, eux mêmes, par leurs extravagances.

Au mois de juillet 1821, Villèle réclama pour lui et Corbière deux ministères avec département. L'Instruction Publique et les Cultes, ainsi que la Marine leur furent offerts. Villèle refusa, prétextant que son parti le voulait ministre de l'Intérieur. Il demanda le renvoi de Siméon.

La plupart des membres du Conseil, et surtout Mounier (ce qui montre le rôle important que pouvait jouer un sous-Secrétaire d'Etat) étaient partisans d'accepter la démission de leurs deux collègues. Le duc de Richelieu et M. de Serre voulaient éviter la rupture.

Villèle proposa l'attribution de trois portefeuilles à son parti : la Marine, l'Instruction Publique et, enfin, la Guerre, au duc de Bellune. L'intransigeance des ultras, et la lassitude que leurs exigences avaient fait naître chez les ministres, aboutirent au départ de Villèle et Corbière qui démissionnèrent le 25 juillet.

(1) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome V, p. 300.

(2) Viel Castel : *Histoire de la Restauration*, tome X, p. 235 et s.

Il est juste de dire que la responsabilité de ce départ n'incombait pas complètement au chef du parti royaliste. Villèle déplorait les maladresses de ses amis. « Les pointus nous gênent horriblement dans nos manœuvres de la droite. Ils ne sont qu'une poignée, comme l'an passé, mais ce sont les plus actifs, les plus osés, les plus intrigants et ils ont l'habileté de ne point vouloir se séparer des autres » (1).

Le ministère avait retrouvé le calme, la sérénité et l'unité de vues ; mais il avait perdu sa majorité et, peu après la rentrée des Chambres, il fut mis en minorité lors du vote de l'Adresse.

Trop souvent, nous l'avons vu, durant le deuxième ministère de Richelieu, Villèle et Corbière avaient agi seuls, heureux encore qu'ils ne suscitassent pas plus souvent des difficultés à leurs collègues. Aussi est-il réconfortant de voir affirmer, dans les derniers jours du ministère, le principe de la solidarité ministérielle sans lequel il ne peut exister de véritable gouvernement de Cabinet.

Alors que M. de Serre se trouvait seul au banc des ministres, il répondit à un député qui portait une accusation contre le ministre des Affaires Etrangères : « Par cela seul que des ministres siègent dans le même Conseil, ils participent à toutes les résolutions adoptées par ce Conseil ; je réclame donc une accusation commune à tous, comme l'est la responsabilité » (2).

(1) Villèle : *Mémoires*, tome II, p. 456. Lettre du 15 novembre 1821 à Madame de Villèle.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 406.

SECTION VI

MINISTÈRE VILLÈLE

I. Inimitié entre ses membres. — Jalousies. — Lutte entre Villèle et Montmorency. — La conversion des rentes. — Rôle de Chateaubriand. — Sa destitution. — Intrigues du duc de la Rochefoucauld. — Où l'on parle de la suppression de la présidence du Conseil.

Villèle, qui connaissait cependant l'extravagance de son parti, réussit néanmoins à conserver le pouvoir pendant six ans.

Il est mal entouré ; plusieurs de ses collaborateurs lui sont imposés par ses « amis ». Peu d'orateurs dans son Cabinet. La jalousie et l'inimitié de certains de ses membres portent des coups à la solidarité collective du Cabinet qu'il préside.

C'est, d'abord, son ministre des Affaires Etrangères, Montmorency, qui entre en lutte avec lui. Le désaccord dure plusieurs mois et, finalement, celui qui n'a pas l'appui du roi doit se retirer.

Il est remplacé par Chateaubriand, qui ne tarda pas à montrer qu'il ne pouvait s'accommoder d'un rôle de second plan.

La rivalité éclata, pour un motif futile, à l'occasion d'une décoration octroyée à Villèle. L'irritabilité de Chateaubriand, son impérieux besoin de frapper les imaginations et son orgueilleuse susceptibilité prirent ce prétexte pour semer les embûches sous les pas du président du Conseil (1).

Mais, c'est surtout en 1824, que Chateaubriand afficha une indépendance peu compatible avec l'unité qui doit régner dans un gouvernement parlementaire. Dès le mois de février, Villèle jugea opportun, pour diminuer la dette publique, de convertir les rentes.

(1) Viel Castel ; *Histoire de la Restauration*, tome XIII, p. 65.
Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 546.

A la Chambre, le ministère réussit à surmonter les difficultés et, après de nombreux discours et le rejet de plusieurs amendements, le projet fut voté par 238 voix contre 145 (1).

A la Chambre des pairs, le vote paraissait douteux et la lutte s'annonçait des plus âpres.

Bien qu'au sein du Conseil, Chateaubriand se mit en dissidence, il n'en accepta pas moins de faire bloc avec ses collègues. Il devait répondre au discours que ferait Pasquier pour combattre le projet gouvernemental.

Chateaubriand ne prit pas la parole à la Chambre haute et laissa les journaux qu'il inspirait continuer leurs menées hostiles, quoi qu'en fin de compte il eut approuvé le projet en Conseil (2).

Dans leur séance du 3 juin 1824, les pairs infligeaient, à 34 voix de majorité, une défaite au ministère, repoussant le projet Villèle par 128 voix contre 94.

Chateaubriand n'avait-il pas souhaité la retraite de Villèle auquel il en voulait d'occuper la première place ?

Le président du Conseil ne pensa en aucune façon quitter son poste, il ne croyait pas avoir perdu l'estime et la confiance du roi (3).

En cela, il restait dans la première tradition du gouvernement de Cabinet qui, sous peine de tomber dans une fâcheuse instabilité ministérielle, n'exigeait pas la démission immédiate au moindre vote de défiance.

Villèle se rendit immédiatement chez le roi, pour prendre ses ordres. Louis XVIII lui demanda instamment de conserver le pouvoir.

(1) Cette minorité comprenait : 130 voix royalistes et 15 voix de libéraux.

(2) Chateaubriand poussa un membre de la chambre des Pairs, Mgr de Quélen, archevêque de Paris, à attaquer à la tribune le projet de conversion de Villèle. Après l'échec du projet de conversion en 1824, Villèle dut se contenter en 1825 d'un embryon de conversion facultative, qui donna des résultats tout à fait insignifiants : une économie annuelle de 6 millions. — Joseph Barthélemy : *Les projets de conversion devant les leçons du passé. Revue politique et parlementaire*, janvier 1931.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 554 et suiv.

Louis XVIII signa, sur le champ, une ordonnance destituant Chateaubriand. Villèle convoqua immédiatement le dimanche 6 juin le Conseil pour le mettre au courant et assura l'intérim jusqu'à la fin de la session.

Dans toute cette affaire, la conduite de Chateaubriand avait été des plus ambiguës. Il ne pouvait accepter de n'être qu'un « mannequin dans le Conseil » (1). Et, pourtant, n'était-ce pas volontairement qu'il se condamnait à ce rôle effacé : « Notre esprit, écrivait-il, pouvait tendre à la domination, mais il était dominé par notre caractère ; nous trouvions plaisir dans notre obéissance, parce qu'elle nous débarrassait de notre volonté. Notre défaut capital est l'ennui, le dégoût de tout et le doute perpétuel » (2).

Il semble, qu'en dilettante, il ait jugé indigne de sa propre valeur, l'ingrat labeur des ministres.

Au lendemain de sa révocation, Chateaubriand passa à l'opposition, et devint un ennemi implacable. Plusieurs années furent nécessaires pour abattre Villèle, mais enfin il tomba (3).

Lorsque, plus tard, l'illustré écrivain se fut réfugié « dans l'athéisme politique », regretta-t-il ces coups qui avaient plus atteint le principe de la légitimité que le président du Conseil, son ancien chef ? Il devait reconnaître, dans un jour d'humilité, que si un homme lui donnait un soufflet, il ne tendrait pas l'autre joue (4).

Il eut été plus convenable, puisque Chateaubriand voulait combattre le chef du ministère, qu'il donnât, auparavant, sa démission.

Chateaubriand a inauguré, là, une pratique devenue constante.

La trahison de Chateaubriand ne devait pas être la seule. Le mois de décembre 1825, ne vit-il pas le directeur des Beaux-Arts suggérer au roi la suppression de la présidence du Conseil ?

(1) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chapitre VI.

(2) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chap. XXV, p. 325.

(3) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chap. XXIII.

(4) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chap. XXV.

Plus que jamais, le pouvoir n'est considéré que sous l'angle des appétits et des convoitises personnels. On est loin déjà du temps où les Cabinets comptaient des hommes de valeur comme Lainé, Pasquier, de Serre, Decazes, Richelieu !... Les médiocres qui composent désormais l'administration ont peine à supporter un chef.

Le duc de la Rochefoucauld, directeur des Beaux-Arts, qui avait réussi à obtenir le privilège, anormal, de traiter directement les affaires avec Charles X, faisait tout le possible pour miner le crédit et l'autorité de Villèle. Il écrivit au roi pour lui proposer un remaniement du ministère et la suppression de la présidence.

C'en était trop. Charles X décida qu'il ne travaillerait plus directement avec la Rochefoucauld qui, désormais, n'aurait plus de rapports de service qu'avec son propre père, ministre de la Maison (1).

Ces quelques exemples montrent les difficultés que le président du Conseil éprouvait à maintenir sous sa houlette ses propres collaborateurs. Trop de ministres, méconnaissant la solidarité qui devait les unir et faire leur force, n'aspirent qu'à s'échapper de la tutelle du premier ministre et, qui plus est, à la combattre.

Par contre, à la fin du ministère de Villèle, nous l'avons vu, le ministre de la Maison qui n'avait pas voulu accepter la responsabilité d'un acte du Cabinet s'était retiré après que la majorité du Conseil se fût prononcée pour la dissolution de la garde nationale.

(1) Viel Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XV, p. 54.

SECTION VII

MINISTÈRE MARTIGNAC

I. Pas de plan arrêté. — Cependant, le Cabinet apparaît uni et solidaire.

Né au milieu des hésitations et des intrigues, le ministère de Martignac avait été constitué sans grand souci politique. Dès lors que l'on n'avait pas fait appel aux membres des partis qui eussent dû le composer, on avait surtout procédé par voie d'exclusive.

Le roi ne voulait pas changer d'orientation politique, les ministres furent donc choisis, sans autre souci que de les prendre parmi les parlementaires de la nuance de Villèle.

Issus d'une même opinion, les ministres formaient un cabinet homogène.

M. de Chabrol et Mgr. Frayssinous qui avaient été conservés, par Charles X, après la retraite de Villèle, ne purent lui survivre bien longtemps. Devant la force des attaques dirigées contre le précédent ministère, ils furent obligés — pour ne pas créer de nouvelles difficultés à Martignac — de se solidariser avec leurs anciens collègues et de donner leur démission à leur tour.

Pas de plan, préalablement conçu, pour arrêter la marche du ministère ; d'ailleurs, celui-ci n'était voué qu'à une existence précaire. Le roi et Villèle, semble-t-il, n'avaient voulu qu'un ministère d'attente.

Martignac, qui, cependant, avait appartenu à l'administration précédente, ne tarda pas à montrer le caractère libéral de ses vues. Deux de ses collègues, Portalis et la Ferronnays, étaient en complet accord avec lui.

Le ministère apparaissait donc uni et tous se montraient solidaires pour poursuivre la même politique. Mais, que pouvait un Cabinet, sans chef, et qui ne possédait pas la confiance du souverain ?

Dans les affaires de quelque importance, ce n'était pas à ses ministres que le roi demandait avis, mais à « une sorte de Conseil de conscience » (1).

Quand le ministère de Martignac fut obligé de se retirer, tous ses membres donnèrent leur démission collective et aucun d'eux ne fit partie du nouveau Cabinet.

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 117.

SECTION VIII

MINISTÈRE POLIGNAC

- I. Aucun échange de vues entre ses membres. — Absence complète d'homogénéité. — MM. de Chabrol et Courvoisier, en se retirant, entendent se désolidariser d'une politique qu'ils désapprouvent.

La façon même dont avait été composé le ministère de Polignac et le défaut d'unité de vue de ses membres, constituaient un Cabinet particulièrement disparate.

« C'était un singulier assemblage que ce ministère, dont on redoutait les résolutions énergiques et qui cependant renfermait tant de germes de division, bien faits pour rendre impossible toute unité d'action. M. de Polignac et M. de la Bourdonnaye, jaloux l'un de l'autre, cherchaient chacun de son côté à s'emparer de la présidence. M. de Polignac, accoutumé à marcher à pas comptés, allant à son but avec une persévérante adresse ; M. de la Bourdonnaye, impétueux, violent, voulant emporter tout de haute lutte ; M. de Bourmont, bien décidé à s'attacher à celui des deux qui paraîtrait avoir les meilleures chances.

« ... M. de Chabrol, comme M. de Montbel, n'avait aucune idée arrêtée et suivait la marche de ses collègues, sans se rendre compte du but vers lequel ils se dirigeaient. Ils affectaient un grand respect pour la légalité et déclaraient, à qui voulait les entendre, que jamais ils ne consentiraient à une violation de la charte, ajoutant qu'un semblable projet était aussi loin de la pensée du roi que de la leur. Mais ils avaient beau le répéter, ils n'étaient crus de personne » (1).

La jalousie mesquine, qui avait présidé au choix des ministres, accentuait le manque d'homogénéité de ce gouvernement faible qui n'allait pas tarder à se montrer impuissant devant une crise qui s'annonçait déjà.

(1) Pasquier: *Mémoires*, tome VI, p. 191.

Dédaignant de prendre les nouveaux ministres dans l'opinion dominante du moment, Charles X et Polignac ne s'étaient attachés qu'aux personnes.

« Afin de ménager des susceptibilités politiques, de rattacher au gouvernement toutes les fractions de l'opinion royaliste, et la portion de l'opinion libérale à laquelle on supposait de la propension à se rallier à lui, dès qu'elle en aurait reçu des garanties, on confia des portefeuilles aux hommes considérés comme l'expression de chacune de ces opinions. Ainsi M. Courvoisier vint siéger à côté de M. de la Bourdonnaye dont il avait combattu les doctrines à la Chambre des Députés. M. de Chabrol dut mêler sa politique hésitante à l'ardeur irréfléchie de M. de Polignac, et l'on pensa que l'amiral de Rigny (remplacé sur son refus par M. d'Haussez) consentirait à fondre la nuance très prononcée de son libéralisme dans la couleur royaliste non moins tranchée de M. de Montbel. Quant à M. de Bourmont, on comptait, avec raison, que son adresse contribuerait à mélanger et à réunir ces éléments hétérogènes » (1).

Deux ministres, cependant, ne tardèrent pas à se séparer de leurs collègues. Ne voulant pas assumer la responsabilité d'une politique qu'ils désapprouvaient, MM. de Chabrol et Courvoisier donnèrent leur démission lorsque la dissolution de la Chambre et la convocation des collèges électoraux furent décidées par le Cabinet.

En se retirant, ils affirmaient leur volonté d'éviter la solidarité dans la responsabilité de mesures qu'ils condamnaient.

Peu de temps auparavant, ces deux ministres, redoutant l'aventure, avaient proposé, en vain, en Conseil, de s'adjoindre un ou deux ministres pris dans le centre gauche pour élargir la majorité.

Moins nette fut l'attitude de M. de Montbel. Démissionnaire, lui aussi, il avait cédé aux instances du roi et avait retiré sa démission (2). Il abandonna l'Intérieur et succéda à M. de Chabrol, aux Finances.

(1) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 83.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 225.

Ce fut le roi qui se chargea de pourvoir aux postes vacants. Devant le refus de M. de Chantelauze, premier président de la Cour de Grenoble, auquel il réservait la Justice, il profita pour vaincre sa résistance du voyage du Dauphin dans le sud-est. Il fit pression sur lui et décida, enfin, le haut magistrat.

M. de Peyronnet fut appelé à l'Intérieur. Son entrée dans le ministère n'en augmentait pas la cohésion. Il arrivait au Conseil, confiant dans son activité, dans son habileté, et il pensait secrètement supplanter le prince de Polignac dans l'esprit du roi. Il brigait sa succession et avait, déjà, eu quelques entrevues avec des personnalités politiques.

CHAPITRE V

Réunions et travaux des ministres

SECTION I

L'ÈRE DES TATONNEMENTS.

LES RÉUNIONS DES MINISTRES DE LA PREMIÈRE RESTAURATION.

- I. Le manque d'expérience des ministres. — Chacun se confine dans son département. — A vrai dire, il n'y a pas de délibérations aux réunions des ministres auxquelles assiste le roi. — Les décisions sont souvent prises par un ministre sans en référer à ses collègues. — II. Travail particulier des ministres avec le roi. — III. Travail des ministres entre eux. — Comités. — Dîners.

Manque d'expérience, défaut de méthode, médiocrité des talents, réminiscence du passé, voilà qui crée la confusion au milieu de laquelle travaillaient les ministres de la première Restauration.

L'on serait loin de la réalité de croire qu'ils se réunissaient pour arrêter, d'un commun accord, les décisions importantes. Parfois, le roi convoquait quelques-uns de ses ministres ; le plus souvent, il traitait avec eux, séparément, les affaires de leur département. Le travail au grand jour semble être méprisé : l'intrigue règne partout. Chacun va de son côté, et l'on se comporte plus en courtisan qu'en ministre responsable.

L'exercice du gouvernement est une véritable anarchie.

« Confiné dans les détails de son département, chaque ministre restait maître de ses décisions et de ses actes : il n'y avait pas même, entre les conseillers de la couronne, de travail collectif. S'ils se réunissaient, c'était en quelque

sorte par hasard, chez M. de Blacas (1), dont l'appartement, espèce de centre commun, était pour eux tous une station obligatoire avant d'arriver au cabinet du roi : annoncés ou présentés par lui dans le cabinet du souverain, où, d'habitude, leur admission était isolée, ils se bornaient à soumettre à la signature de Louis XVIII le travail préparé dans leurs bureaux. Rarement, ils s'assemblaient devant le roi ; encore n'était-ce point pour discuter ; ils y étaient en audience plutôt qu'en conseil » (2).

Avec une semblable organisation, les bureaux des ministères suffisaient presque à expédier les affaires. Durant la vacance du ministère de la Marine, ce fut M. de Blacas qui portait à la signature du roi le travail préparé que lui remettaient les chefs de service de ce département.

Cependant, tout au début de la rentrée du roi, les ministres s'étaient assemblés, fréquemment, sous la présidence de Louis XVIII qui y paraissait « toujours calme, digne et judicieux » (3). Le Conseil se tenait dans son grand cabinet et les ministres, en attendant le monarque, s'assemblaient dans la salle du trône (4).

Avant que son ministère ne fut constitué, Louis XVIII entra, pour la première fois, le 5 mai 1814, dans « son conseil privé ». Assis dans son fauteuil, le roi était découvert. Monsieur, comte d'Artois, était à sa droite, tandis que le duc de Berry était à sa gauche. Puis, le prince de Bénévent et d'autres ministres étaient assemblés : Vitrolles, le secrétaire du Conseil, avait pris place en face du roi. Tous, excepté les princes, étaient assis sur des tabourets sans dossier.

Louis XVIII parla de l'organisation de sa Maison militaire ; des ministres — le général Dupont, Malouet et Beau-

(1) Les Conseils du dimanche étaient précédés de la réunion habituelle chez le comte de Blacas.

Jaucourt : *Correspondance*, p. 60. Lettre du 1^{er} novembre 1814.

(2) Vaulabelle : *Histoire des deux Restaurations*, tome II, p. 155.

(3) Jaucourt : *Correspondance*, p. 133. Lettre du 28 décembre 1814.

(4) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 263.

gnot — donnèrent lecture de leurs rapports. Il n'y eut pas de discussion (1).

Un ministre voulait-il prendre la parole ? D'un regard, il en demandait la permission au roi et Sa Majesté l'accordait d'un signe de tête (2).

Quelques jours plus tard, le 25 mai, Louis XVIII tint, en personne, un de ses premiers conseils. Il y fut discuté sur le mode de mettre en usage le droit d'initiative. L'abbé de Montesquiou, qui était un des rares à donner nettement son avis, soutint que la loi fut proposée en termes généraux, au nom du roi, laissant aux assemblées le soin et la faculté de la préparer (3).

La presque unanimité du ministère se rangea à l'opinion du ministre de l'Intérieur et le roi approuva ses vues.

Au reste, à ces rares réunions, qui voyons-nous ? De trop nombreux ministres d'Etat, aux fonctions mal définies : le duc de Dalberg, Jaucourt, Dessoles, le général Beurnonville, les maréchaux Moncey et Oudinot, les princes, des directeurs généraux — comme Beugnot et Ferrand-Vitrolles, le secrétaire du Conseil, et, enfin, les ministres ayant département, les seuls responsables, qui se cachaient sous le titre modeste de secrétaires d'Etat.

Une telle situation n'allait pas tarder cependant à choquer quelques bons esprits. Au mois de janvier 1815, à un dîner qui réunissait les ministres chez le ministre de la Guerre, Beugnot — devenu titulaire du Département de la Marine — soumit un mémoire à ses collègues.

Il préconisait, « comme un moyen d'action et d'union, un comité des ministres adhérents, présidé par le roi et seulement composé du roi et de ses ministres ».

A cette lecture, chacun réagit selon son tempérament et ses préjugés. Le chancelier fut scandalisé et en devint « cramoiisi » ; M. de Blacas dit des choses inutiles ; l'abbé de Montesquiou parla raisonnablement ; quant à l'auteur

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome II, p. 177.

(2) Vitrolles : *Mémoires*, tome II, p. 261.

(3) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 2.

du projet, troublé par son audace et son courage, il ne poursuivit pas son initiative (1).

Les luttes personnelles, les questions de préséance, les rivalités d'amour-propre frappaient tout travail de stérilité. Les réunions, qu'elles eussent lieu entre les ministres, ou qu'elles rassemblaient ceux-ci en présence du roi, ne ressemblaient en rien à des conseils où pouvaient être arrêtées des décisions fermes.

« Il n'existe dans le Conseil, remarque Pozzo di Borgo, ni plan concerté pour agir sur les corps délibérants, ni sincérité entre les ministres pour soutenir en public les mesures arrêtées dans le Cabinet » (2).

On a l'impression, en 1814, de s'agiter dans un « brouillard législatif ». Il est souhaitable qu'un talent un peu transcendant puisse donner à la longue une direction régulière aux différents pouvoirs qui exercent l'autorité souveraine et législative (3).

Le diplomate russe s'émouvait un peu de voir graviter autour des ministres des donneurs de conseils qui faisaient apparaître leurs réunions sous l'aspect de « parlottes » politiques d'où ne pouvait sortir rien de précis. Renonçant à convaincre Talleyrand, dont l'influence était nulle, excepté en ce qui concernait son département, il essaya de démontrer au comte de Blacas que lorsque l'on avait une représentation nationale, n'importe sous quelle forme, c'était le ministère qui devait être le conseil constitutionnel et efficace du roi, qu'il convenait, surtout, de délibérer et d'arrêter les mesures dans le conseil des ministres (4).

Trop souvent, les Conseils n'offraient aucun intérêt. Point de rapport, point de finances, ni d'intérieur, ce n'était que « belle conversation » dont le roi faisait les frais et le charme (5).

(1) Jaucourt : *Correspondance*, p. 144. Lettre du 7 janvier 1815.

(2) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 45.

(3) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 58. Lettre du 16 août 1814.

(4) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 11.

(5) Jaucourt : *Correspondance*, p. 11.

Enfin on mûrissait des idées, écrivait, le 25 janvier 1815, Jaucourt à Talleyrand !

On marchait vers ce besoin mal reconnu encore de donner un système, une action commune au gouvernement, d'avoir une pensée qui dirige ensuite l'administration, dans chaque ministère, vers un même but (1).

Si, par hasard, il y avait une réunion, il n'est pas rare qu'elle permit de souligner une maladresse.

Le directeur général de la police — Beugnot — publie un règlement sur l'observation du dimanche et sur la manière de régler la procession de la Fête-Dieu. C'est alors une levée générale de boucliers, tout le monde se récrie, et, « tous les ministres, excepté celui dont elle émane, protestent qu'ils ignoraient cette ordonnance, et une pareille excuse est la censure la plus sévère que l'on puisse prononcer contre un ministère responsable » (2).

« Les ministres qui composent le conseil du roi — mandait encore, le 13 juin 1814, dans la même lettre, l'ambassadeur de Russie à son ministre — expédient les affaires de leurs départements respectifs, mais leur réunion sous la forme de conseil n'a pas, dans les matières d'Etat, le poids qui serait nécessaire pour délibérer avec plus de sagesse et de connaissance de cause, et pour donner aux mesures du gouvernement l'unité dans laquelle consiste une grande partie de la force et de la popularité.

Le roi ne paraît pas encore tout à fait éclairé sur les avantages que cette forme de délibération lui procurerait dans l'exercice de son pouvoir qui, quoique très grand, ne peut être applicable qu'en laissant place à la critique et même à la censure.

Le travail particulier qu'il fait avec un ministre sur les affaires intérieures, s'il ne rencontre pas l'approbation du public, est immédiatement désavoué par les autres : ainsi le gouvernement se déjuge lui-même et expose sa propre considération ».

(1) Jaucourt: *Correspondance*, p. 166.

(2) Pozzo di Borgo: *Correspondance*, tome I, p. 6.

II

L'ordonnance du 29 juin 1814 avait singulièrement favorisé, en effet, ce travail particulier qui, répondant au secret désir d'indépendance de chacun, fut la caractéristique de l'action ministérielle de la première Restauration.

« Insensiblement cette indépendance réciproque alla croissant, et hors quelques affaires générales qui étaient discutées dans le Conseil d'en haut, chaque ministre prit l'habitude de porter directement son travail chez le roi. C'était presque toujours le soir, et chacun faisait adopter des résolutions très importantes sans que ses collègues en fussent informés » (1). Il n'y avait d'exception que pour un seul, le comte de Blacas, qui, en raison de sa situation particulière, avait pris l'habitude d'assister, en tiers, à ces conférences. Et, bien que Beugnot regrettât cette manie qu'avaient les ministres, en faveur à cette époque, de traiter les affaires en tête à tête avec le roi, alors qu'elles eussent, par leur nature, exigé des débats et une délibération, n'était-il pas le premier à se féliciter d'avoir obtenu de Louis XVIII — malgré son simple titre de directeur général de la police — de travailler directement avec lui et d'avoir les mêmes honneurs que les ministres ! (2)

Il est vrai, puisque nous sommes en pleine contradiction, qu'il avait à cela une excuse : Monsieur avait, lui aussi, au pavillon de Marsan, son ministre de la police, M. de Monciel (3), membre « du cabinet vert », avec lequel il s'entretenait fréquemment.

Ce travail particulier n'allait pas, souvent, sans importuner le roi. Il se lassait rapidement et donnait, parfois, des « preuves d'impatience et d'ennui » (4).

Sa nonchalance le portait à une certaine répulsion pour les affaires, son esprit lui faisait préférer la conversation

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 15.

(2) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 157 et 264.

(3) M. de Monciel avait été ministre de l'Intérieur de Louis XVI. Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 165.

(4) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 158.

enjouée, dans ces tête à tête, que l'on croyait indispensables.

Les ministres usaient d'habileté pour ne pas prolonger, outre mesure, le temps consacré aux choses de l'Etat.

Le baron Louis lui présentait tout uniment des ordonnances à signer et il n'en refusait pas une. Seulement, et comme il était long à écrire son nom, pendant qu'il travaillait, le secrétaire d'Etat aux Finances lui disait deux mots de l'affaire (1).

Louis XVIII, qui avait le souci de sa dignité, voulait sauver les apparences. « Il fallait que chaque jour le Moniteur portât que Sa Majesté avait consacré une heure ou une heure et demie aux affaires de son royaume. En réalité, cette heure se passait d'ordinaire en conversations, complètement étrangères aux questions politiques, mais du reste on ne peut plus attachantes ; le roi aimait à raconter et il excellait en ce genre ; ses récits se prolongeaient le plus souvent jusqu'à ce que l'horloge eût marqué le temps pendant lequel il voulait que le public crût qu'il s'était occupé d'affaires sérieuses » (2).

De semblables pratiques montraient à quel point étaient durables les souvenirs de l'ancien régime. C'était plutôt là le travail du monarque avec ses grands commis que celui de ministres d'un gouvernement de Cabinet. C'était également cette réminiscence du passé qui avait fait que le roi assistât — et cette présence est des plus normale — (3) aux délibérations de ses ministres.

III

Après avoir suivi les ministres dans les conseils privés auxquels assistait le roi, puis, dans le cabinet particulier de Louis XVIII, suivons-les dans les réunions qu'ils tenaient entre eux. La nécessité devait avoir raison du souci d'indé-

(1) Bengnot : *Mémoires*, tome II, p. 161.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 316.

(3) En Angleterre, cependant, mais par suite de l'ignorance de l'anglais par George III, le roi n'assista pas au Conseil des ministres.

pendance qu'ils témoignaient tous. Un minimum d'entente était obligatoire.

Ce fut encore l'Angleterre que l'on copia. Avant que le premier ministre n'eut le droit — comme cela s'établit à la fin du xviii^e siècle avec le ministère Pitt — de convoquer et de présider son conseil, il avait coutume de réunir ses collègues du cabinet dans des dîners fréquents.

Les ministres de la première Restauration prirent l'habitude de se rencontrer — tous les jeudis — à dîner, à tour de rôle, les uns chez les autres.

Jaucourt, dans ses lettres prime-sautières écrites avec une verve incisive, nous relate ces agapes ministérielles qui n'aboutissaient pas à grand chose (1).

Ces réunions du jeudi, chez les ministres, on les appelait, le plus souvent, des « comités », tandis que l'on réservait l'appellation de « conseils » à celles du dimanche, auxquelles se trouvait le roi.

Parfois, l'on discutait, ou bien, un ministre lisait un mémoire au milieu de la plus complète indifférence. Si nous en croyons Jaucourt, l'abbé de Montesquiou avait peine à ne pas se laisser gagner par le sommeil. Il ronflait ou écoutait dérisoirement, tandis que le pauvre Ferrand posait sa tête sur ses genoux (2). Un ministre voulait-il marquer sa désapprobation ? il restait « cadennassé », et la réunion ne s'en poursuivait pas moins jusqu'à onze heures du soir. Cependant, le chancelier Dambray essaya de discipliner ce travail infécond. Il soumit, un jeudi, à ses collègues, « un règlement pour les séances du comité ». On devait s'assembler deux fois et plus, en cas de besoin. Les affaires intéressant les ministères devaient être portées au comité. Aucun projet ne devait être soumis au Conseil d'en haut sans avoir, au préalable, été discuté en comité. Les ministres devaient se communiquer *franchement* leurs observations. Quant aux délibérations, elles liaient les ministres et étaient secrètes (3).

(1) Jaucourt : *Correspondance*, p. 51.

(2) Jaucourt : *Correspondance*, p. 8.

(3) Jaucourt : *Correspondance*, p. 176. Lettre du 1^{er} février 1815.

Qu'advint-il de ce sage règlement ? Les palabres continuèrent jusqu'au débarquement de Napoléon. Le comte Ferrand rapporte, néanmoins, qu'avant d'être portée au Conseil, la loi (sur un projet d'indemnité aux anciens propriétaires) fut examinée dans un comité qui était tenu deux fois par semaine, avec quelques ministres. Il attribue à Talleyrand l'établissement de ces comités dont il reconnaît que l'on pouvait « tirer un bon parti » (1).

(1) Ferrand : *Mémoires*, p. 88.

SECTION II

CONSEILS DE CABINET.

COMMENT LES MINISTRES DE LA RESTAURATION
PRÉPARENT LES QUESTIONS,
LES ÉTUDIENT ET EN DÉLIBÈRENT.

- I. Réunions des ministres en dehors du roi. — Conseils de cabinet sous la présidence du président du Conseil. — Secret des délibérations. — Fréquence et durée des conseils. — Les ministres exposent les affaires de leur département. — Les questions importantes font l'objet d'une discussion : chacun expose son point de vue et l'on passe aux voix. — II. Rapports des ministres avec les Chambres. — Leur entrée dans les Chambres. — Droit absolu de parole. — En principe, les ministres n'ont pas entrée dans les commissions. — Discussion du budget. — III. Les ministres dans le cabinet du roi. — IV. La journée d'un ministre de la Restauration. — V. Diversité des questions traitées en conseil. — De quelques conseils où siègent des personnalités étrangères au Cabinet.

Nous avons vu que c'est en 1815, sous le ministère de Talleyrand, que l'on se rendit compte de la nécessité d'arrêter les questions, en Conseil des ministres, au cours d'une délibération commune.

Dès cette époque, tous les ministères prirent l'habitude de réunir leurs membres, soit à jour fixe, soit à des dates indéterminées. A ces réunions assistaient, seuls, les ministres sous la présidence du Président du Conseil.

Le plus souvent, celui-ci posait la question. Chaque ministre, l'un après l'autre, exposait son avis, le président résumait la discussion et l'on passait aux voix.

Lorsque l'on ne pouvait se mettre d'accord, on en référait au roi, au cours d'un Conseil de ministres présidé par le monarque.

Les délibérations des Conseils de cabinet (1), tout aussi bien que les délibérations des conseils des ministres, étaient secrètes.

(1) Au sujet de la terminologie de la politique moderne, voir : *Traité Droit politique* de Pierre, p. 105.

« Les délibérations des ministres peuvent être présidées soit par le président de la République, soit par le président du Conseil. Dans le

A propos de la lecture d'un rapport, par Fouché, en Conseil présidé par Louis XVIII, celui-ci déclara : « les murs de ce cabinet n'ont point d'oreilles : nous avons tous la certitude que rien de ce qui s'y dit, dans le sceau du secret, ne saurait transpirer au dehors » (1).

Le ministre de la Police viola le secret qui devait être gardé sur toutes les discussions du Conseil et que le roi avait, en cette occasion, plus particulièrement recommandé (2) et rendit public le rapport qu'il avait soumis au Conseil.

Pour sanctionner une aussi grave incorrection, le roi — approuvé par tous ses ministres — voulut renvoyer Fouché. L'intervention du duc de Wellington permit de le maintenir à la tête de son ministère. Cet incident souligne l'importance que l'on attachait à ce que le secret des délibérations fut scrupuleusement gardé.

Les ministres se réunissaient, tantôt chez le président du Conseil, tantôt chez chacun d'eux, à tour de rôle, soit au ministère, soit au domicile particulier.

Le Chancelier Pasquier, dans ses Mémoires (3), nous a rapporté de quelle façon se rencontraient tous les matins, sans convocation, les membres du ministère de Talleyrand. « Nous nous réunissions, écrit, en outre, Vitrolles, tous les jours chez M. de Talleyrand, dans sa chambre à coucher, à l'entresol de son hôtel, et deux ou trois fois la semaine aux Tuileries, devant le Roi, en présence de Monsieur et de Monseigneur le duc de Berry. La superfétation des ministres d'Etat, dont l'existence en 1814 s'était montrée si inu-

premier cas le gouvernement tient ce que l'on appelle un *Conseil des ministres*; dans le second cas, il tient un *Conseil de cabinet*.

« Même dans les délibérations présidées par le Président de la République, les attributions du président du Conseil demeurent intactes; c'est le président du Conseil qui donne la parole, qui pose les questions et qui fait aller aux voix ».

Voir également: Joseph Barthélemy et Duez: *Traité Droit Constitutionnel*, p. 545.

« Le Président de la République ne préside pas le Conseil des ministres... C'est encore le Président du Conseil qui dirige les débats, donne la parole, pose les questions, met aux voix ».

(1) Pasquier: *Mémoires*, tome III, p. 387.

(2) Pasquier: *Mémoires*, tome III, p. 390.

(3) Pasquier: *Mémoires*, tome III, p. 375.

tile, avait disparu ; il n'assistait au Conseil que les ministres à portefeuilles et moi » (1).

Malgré cette réunion quotidienne, certains ministres affectaient de s'enfermer dans leur ministère ; tel le baron Louis qui « faisait ses affaires à lui tout seul, ne soumettant au Conseil que les moindres de ses actes ministériels » (2).

Il n'apparaît pas que le duc de Richelieu ait réuni, à jour fixe, ses ministres. Il est vrai que son activité se portait surtout sur les affaires extérieures et qu'il délaissait quelque peu la politique intérieure.

Toujours est-il que les questions graves faisaient l'objet d'une discussion entre ministres.

Nous avons vu les importants conseils de cabinet auxquels avait donné lieu le projet de loi électorale.

Suivant la coutume, qui sera adoptée pendant tout le cours de la Restauration, le Conseil des ministres avait lieu, le dimanche, après la messe, aux Tuileries, ou en été à Saint-Cloud. Lorsque les circonstances l'exigeaient, le roi présidait un autre conseil, en semaine.

Avec le ministère Dessoles, les conseils de cabinet ne sont pas prévus à l'avance. On ne se réunit qu'en cas de nécessité. Mais n'est-il pas vrai que ce cabinet à deux têtes tendait à favoriser le travail indépendant ?

Le duc de Richelieu n'avait consenti à accepter le pouvoir, pour la seconde fois, qu'avec la ferme intention de jouer un rôle de conciliateur entre ses ministres et de coordonner leurs travaux. Aussi, vit-on, sous son ministère, se régulariser la pratique des conseils de cabinet. Par semaine, deux conseils de trois à quatre heures environ, se tiennent chez le duc et les ministres s'assemblent une fois, sous la présidence de Louis XVIII.

Les dîners sont également remis en honneur. Les ministres sont accoutumés à discuter politique au dîner hebdomadaire qu'offre, à tour de rôle, chacun d'eux (3).

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome III, p. 132.

(2) Vitrolles : *Mémoires*, tome III, p. 157.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 71.

Le travail, préparé par un ministre, est soumis, en conseil, au président et à ses collègues. S'il est approuvé, il en est donné connaissance — quand l'importance de l'affaire le mérite — au roi qui en accepte ou infirme les conclusions au prochain conseil des ministres (1).

Il serait bien inexact de penser qu'on s'incline, au sein du conseil, devant la loi du nombre. Quand une question grave n'a pas obtenu la majorité des voix, soit par déférence pour le président (s'il a voté avec la minorité), soit parce qu'on estime qu'une mesure — lourde de conséquences — doit rassembler la quasi-unanimité, la question est renvoyée à un examen ultérieur. Il en fut ainsi, lors de la discussion de la dissolution de la Chambre des Députés, en 1820.

Pendant la longue administration du comte de Villèle, le Conseil se réunit très souvent, sous sa présidence, chez les différents ministres, parfois, presque chaque jour, mais il ne semble pas que les conseils de cabinet — dont la durée atteignait fréquemment quatre heures — aient eu lieu à date fixe.

L'activité du Conseil varie avec les problèmes politiques qui lui sont soumis.

Le mois de janvier 1822 est consacré à la désignation de plusieurs ambassadeurs. Les questions de personnes sont, bien souvent, de celles qui ne facilitent pas l'accord. Cinq conseils de cabinet sont tenus en dix jours (2) ; puis, comme les difficultés persistent, en ce qui concerne l'ambassade de Naples, on en réfère à Louis XVIII en lui proposant les deux noms auxquels le Conseil s'est arrêté : M. de Serre, ou le duc de Laval-Montmorency.

« Le roi, excellent juge en pareille matière, se prononça pour M. de Serre, quand le Conseil, après bien des débats, se fut décidé à le présenter concurremment avec M. de Laval, pour l'ambassade de Naples » (3).

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 354.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome III, p. 1 et suiv. Il y eut conseil de cabinet le 30 décembre 1821 et les 1^{er}, 4, 7 et 8 du mois de janvier 1822.

(3) Villèle : *Mémoires*, tome III, p. 4.

Avec les affaires d'Espagne, les ministres se réunissent presque quotidiennement sous la présidence de Villèle.

Le projet de conversion des rentes multiplie, en 1824, les réunions de ministres. Chateaubriand reprochait au Président du Conseil de n'avoir pas fourni d'éclaircissements ; aussi, comme il avait une invincible répugnance aux explications, le ministre des Affaires Etrangères resta « barricadé derrière un silence hébété, ressemblant à une bouderie ». Il craignait, en s'expliquant au Conseil, de faire avorter la mesure dans le conseil même (1). Il prit, alors, la résolution de ne point parler comme homme et de voter affirmativement comme ministre.

Au lendemain du vote, il y eut conseil chez Villèle qui parut de sang-froid comme à l'ordinaire et discuta sans préoccupation et avec lucidité (2).

Si le Conseil de cabinet devait avoir lieu chez son président, c'était Villèle, lui-même, qui convoquait ses ministres.

Jouer d'une situation considérable, posséder l'absolue confiance du souverain, c'était bien tenter le président du Conseil d'arrêter, seul, des questions d'importance vitale pour le ministère. C'est ainsi que nous voyons, en 1827, M. de Villèle décider la dissolution de la Chambre et la création de nouveaux pairs en ne consultant ses collègues que pour respecter la forme.

Les membres du ministère de Polignac ignoraient tout des usages et des manières de délibérer ; ce fut M. de Chabrol, seul ministre ayant déjà assisté à des conseils, qui initia ses collègues (3).

Deux fois la semaine, à jours fixes, se réunissait le Conseil de cabinet dans des séances qui avaient une durée beaucoup plus longue que celle des deux Conseils des Ministres que présidait Charles X.

« Le Conseil s'assemblait quatre fois par semaine. Le mardi et le samedi, la réunion, qui commençait à quatre

(1) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chapitre XX.

(2) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome II, chapitre XXI.

(3) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 102.

heures très précises et se prolongeait jusqu'à onze heures, quelquefois minuit, avait lieu chez chaque ministre alternativement. Le travail était interrompu par un dîner qui durait une heure. Les affaires importantes de chaque département, celles qui se rattachaient à la politique intérieure et extérieure, étaient mises en délibération. La discussion avait un caractère d'extrême politesse et même de bienveillance. Rarement elle atteignait de grands développements. Elle prenait, en général, la forme d'une conversation soutenue, dans laquelle MM. de Bourmont, de Peyronnet, de Chabrol surtout usurpaient une bonne part du temps que leurs collègues eussent pu réclamer » (1).

M. de la Bourdonnaye, lui, critiquait tout et ne proposait rien. « Son humeur âcre, taquine, jetait dans les discussions une confusion et un trouble qui forçaient presque toujours ses collègues à se séparer sans avoir pris de décision » (2).

Le Conseil des ministres se tenait, chez le roi, sous sa présidence, le mercredi et le dimanche.

II

L'article 54 de la charte fixait l'entrée et le droit de parole des ministres aux Chambres.

« Les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des Députés. Ils ont leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre, ils doivent être entendus quand ils le demandent ».

Des places réservées dans la salle des séances leur étaient attribuées, à la Chambre des Députés, par l'article 18 du règlement du 25 juin 1814.

Les ministres, qui n'étaient pas pairs, avaient, aux termes mêmes de l'article 83 du règlement du 2 juillet 1814, dans la Chambre haute, des sièges pareils à ceux des pairs et placés dans le parquet en face du Président (3).

(1) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 128 et suiv.

(2) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome VIII, p. 62.

(3) Eug. Pierre : *Traité de droit politique*, p. 672.

Bien peu de chefs de gouvernement usèrent de cette faculté. Villèle et Martignac furent les seuls à fréquenter assidument les Chambres et à y défendre leur ministère.

Talleyrand, le duc de Richelieu et le prince de Polignac n'assistaient qu'exceptionnellement aux séances des Chambres.

Comme de nos jours, les ministres votaient et ne se faisaient pas faute d'apporter au gouvernement dont ils faisaient partie, l'appoint de leurs voix (1).

D'ordinaire, les ministres n'assistaient pas aux discussions des commissions de la Chambre. Le chancelier Pasquier note dans ses mémoires l'exception qui fut faite, en 1820, au moment de la discussion du projet d'Adresse.

Villèle et Corbière « se présentèrent devant la Commission, qui n'hésita pas à les recevoir. C'était une condescendance toute particulière pour eux, car jamais aucun ministre n'avait obtenu ni prétendu obtenir une pareille faveur » (2). Ils réussirent à faire accepter le projet de Ravez qui était favorable au ministère.

Les ministres pouvaient se faire entendre, devant les Chambres, quand et comme ils le voulaient. Ce droit leur était reconnu d'une façon absolue. Ils soutenaient les projets de loi et répondaient aux attaques de leurs adversaires.

Lorsque le budget venait en discussion, chaque ministre défendait, à son tour, les dépenses de son département (3).

III

La vieille tradition française se heurtait à la pratique du gouvernement parlementaire, qu'implantait en France, avec tant de timidité, la charte de 1814. C'est cette tradition qui voulait que le roi s'entretint, chaque jour, avec ses ministres ou le président de son Conseil.

(1) Vulabellé: *Histoire des deux Restaurations*, tome V, p. 122. — Le 15 mars 1820 la loi sur la suspension de la liberté individuelle fut votée. Les 19 voix de majorité comprenaient celles de MM. Pasquier, Siméon, Roy et Portal.

(2) Pasquier: *Mémoires*, tome V, p. 70.

(3) Pasquier: *Mémoires*, tome V, p. 228; tome VI, p. 121.

Le roi entendait, dans son cabinet, les rapports de ses Conseillers et signait les ordonnances et les pièces qu'ils lui soumettaient.

Il est curieux de ne pas trouver dans la charte l'obligation du contre-seing.

Le principe de l'irresponsabilité du monarque veut que tout acte, signé du roi, soit nécessairement revêtu de la signature d'un ministre, responsable. Une réminiscence du passé permet, cependant, dans la pratique, d'effacer cet oubli : dans l'ancienne France, un Secrétaire d'Etat signait toujours après le roi pour attester l'authenticité et assurer l'exécution de l'acte royal.

Pendant la Restauration, la signature du roi fut toujours suivie de celle d'un ministre.

« Louis XVIII n'aimait pas les affaires auxquelles il eut cependant été très propre par la rectitude, l'étendue et l'élévation de son esprit, s'il eut pu vaincre l'antipathie qu'elles lui inspiraient » (1). Jusqu'à sa mort, il surmonta néanmoins ce dégoût et s'imposa l'audition quotidienne de ses ministres.

Il ne travaillait peut-être pas beaucoup pendant cette conférence, mais il tenait à ce que, dans le public, on le vit faire son métier de roi. Il fallait que le bulletin officiel de la Cour portât chaque jour cette phrase : « Sa Majesté a travaillé depuis midi jusqu'à une heure et demie avec le président du Conseil » (2).

Son apathie naturelle l'empêchait de contrarier son ministre et, le plus souvent, il signait sans élever d'objection (3).

Faut-il rappeler qu'il signa, de confiance, la liste de pairs que Talleyrand avait dressée, hâtivement, « à peu près comme il aurait fait pour une invitation à dîner ou pour un bal ! » (4)

(1) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 120.

(2) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 121.

(3) Vitrolles : *Mémoires*, tome III, p. 204.

(4) Vitrolles : *Mémoires*, tome III, p. 161.

Un ministre lui déplaît-il ? Il répugne à le recevoir.. C'est ainsi que pendant le ministère Talleyrand, Louis XVIII, qui voulait avoir le moins de rapport possible avec Fouché, recevait volontiers Decazes, alors seulement, préfet de police.

Quand ses ministres l'entretenaient de questions qui l'ennuyaient, il ne dissimulait pas sa lassitude et, s'il ne s'endormait pas, il était habile à échapper à l'entretien, « il se faisait aimable et caressant pour se livrer à son goût de causeries, d'anecdotes, de citations ». — « Il y a du temps pour tout, disait-il à Vitrolles qui arrivait chez lui avec son portefeuille, du temps pour les affaires, et du temps pour causer » (1).

Quoique ne se départissant jamais d'une dignité naturelle, des propos — parfois légers — appelaient une certaine familiarité (2).

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome III, p. 183.

(2) Chateaubriand, étant ministre des Affaires Etrangères, rapporte l'anecdote suivantes :

« Un jour, étant allé porter au roi une dépêche, nous le trouvâmes seul, assis devant sa petite table, dans le tiroir de laquelle il s'empressa de cacher les lettres ou les notes qu'il écrivait toujours à l'aide d'une grosse loupe. Il était de bonne humeur, et il nous parla sur le champ de littérature.

« Croiriez-vous, nous dit Sa Majesté, que j'ai été des années sans connaître la cantate de Circé ? M. d'Avary m'en fit honte ; je l'ai apprise par cœur !

Et soudain le roi déclama tout du long la cantate. ... « Il passa au cantique d'Ezéchias : quand il vint à cette strophe :

Comme un tigre impitoyable..... etc.

nous prîmes la liberté de lui demander s'il connaissait la correction de Rousseau :

Comme un lion plein de rage..... etc.

Le roi parut surpris et nous fit répéter la leçon changée. La poésie lyrique le conduisit à la poésie familière, aux ponts-neufs, aux vaudevilles ; il chantonna le Sabot perdu.

Nous osâmes alterner quelques rimes :

On peut parler plus bas
Mon aimable bergère,

Le roi était le Cardinal de Richelieu ; nous, nous étions Conrard ou Malville aidant Armand à fagoter ce beau vers :

La cane s'humectait de la bourbe de l'eau.

Voyant Sa Majesté si gracieuse, nous lui présentâmes la dépêche sur notre chapeau, et nous glissâmes, en même temps, à propos de nos succès (*) la frontière du Rhin, sous la protection de Babet. Le roi.

Il serait, cependant, bien inexact de penser que Louis XVIII eut renoncé à faire valoir sa volonté, dans de graves occasions, ou à exercer son influence sur ses ministres. Mais, il préférerait laisser à ceux-ci le poids et la responsabilité des affaires de l'Etat, jugeant qu'avec les formes de gouvernement qu'il avait adoptées, son intervention trop positive se concilierait difficilement avec leur juste indépendance comme avec sa propre dignité (1).

Ce travail particulier, que Louis XVIII considérait comme une de ses obligations, il l'acceptait même d'un ministre dont il ne prisait guère les manières rustiques. La première fois que Corbière travailla avec le roi, ayant, sans façon, déposé sur la table royale son mouchoir et sa tabatière, Louis XVIII, un peu surpris, lui dit : M. Corbière, vous videz vos poches, et, celui-ci, sans se laisser déconcerter, de lui répondre : Il est vrai, Sire, mais Votre Majesté peut être sûre que je ne les remplirai jamais à son service (2).

Ce fut, pendant les dernières années de son règne, avec Villèle qu'il aimait le mieux poursuivre son travail quotidien. N'avait-il pas, en l'appelant à la présidence du Conseil, satisfait ce besoin qu'il avait d'avoir un ministre « avec lequel il put s'entretenir tous les jours à heure fixe ! »

Mourant, il continuait de réunir Villèle dans son cabinet. Il n'avait plus la force de soutenir sa tête, qui retombait à nu sur le bois de son bureau, mais, le front meurtri et la figure ensanglantée, il continuait de donner des signatures. Cette force de caractère montre non seulement son courage, mais encore l'importance qu'il attachait à ces colloques.

allongea les lèvres, poussa un petit souffle, leva un doigt de sa main droite à la hauteur de son œil, nous regarda, nous fit un signe amical de tête pour nous inviter à nous retirer et comme pour nous dire : « Nous nous reverrons ».

Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome I, chapitre LII.

(*) Il s'agit de la guerre d'Espagne en 1823.

(1) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 121.

(2) Viel Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XI, p. 261.

« Tenez, disait-il, au président du Conseil, il est permis à un roi de mourir, mais non d'être malade » (1).

Si, dans le cabinet du roi, l'esprit du gouvernement parlementaire s'était accommodé de la nonchalance et des bons mots de Louis XVIII, il devait être dénaturé par l'activité, par le goût du mystère, et par les convictions mêmes de Charles X.

Ce travail, en tête à tête, loin de lasser le nouveau roi, comblait le désir qu'il avait de diriger lui-même la politique.

C'était bien d'affaires que l'on parlait dans ces réunions particulières.

Charles X s'occupait de tout, même de détails, et il était le premier à convoquer Villèle dans son cabinet. Les mémoires de cet homme d'Etat, en rapportant la correspondance que le roi échangeait avec lui, montrent l'intérêt que Charles X portait à toutes les questions.

Très affable avec ses ministres, Charles X ne se montrait pas moins gracieux ni moins poli, dans son cabinet, qu'en public (2).

Mais, s'il continuait la tradition de ce travail particulier, c'était beaucoup plus en raison de la personne du ministre que de sa qualité. Le grand nombre des conférences avec Villèle tenait surtout à l'extrême confiance que lui témoignait le roi.

Les ministres du gouvernement de Martignac, que le roi n'aimait pas, ne furent jamais appelés aussi fréquemment dans le cabinet royal.

Il est vrai qu'à défaut de ministres, Charles X ne se faisait pas faute de prendre, en cachette, les conseils d'autres personnalités.

Villèle apprit, après sa chute, qu'il existait aux Tuileries un escalier dérobé conduisant du rez-de-chaussée au cabinet du roi ; on introduisait par là auprès de Sa Majesté, sans que personne de plus qu'un unique confident pût en

(1) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 110.

(2) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 111.

être instruit, ceux qu'Elle désirait entretenir en secret. Depuis son départ MM. de Polignac, de Bertier, Frayssinous, de Chabrol lui-même et beaucoup d'autres sans doute, avaient eu par cette voie de fréquentes conférences avec Sa Majesté, soit dans le tête à tête, soit dans une réunion de plusieurs appelés. C'est là qu'avaient été préparés les divers changements de ministères et arrêtés les principaux actes du gouvernement (1).

Charles X subissait beaucoup plus l'influence de ces comités secrets que celle de ses propres ministres. Pendant le ministère de Martignac, la pensée du roi reflétait les directives qu'elle puisait dans ce « conseil de conscience » (2).

Avec le cabinet de Polignac, Charles X n'hésita pas à dicter sa volonté à ses ministres. Il ne convoque fréquemment, dans son cabinet, que ceux pour lesquels il marque une dilection particulière. Ce sont Polignac, Chabrol et d'Haussez qu'il convoque volontiers.

Si, au Conseil, un mémoire avait particulièrement retenu son attention, il discutait avec le ministre dans des entretiens particuliers. D'Haussez nous rapporte qu'il eut souvent cette faveur. Ces entretiens avaient lieu en dehors des autres ministres, et leur étaient soigneusement cachés, surtout au président du Conseil (3).

Dans son cabinet, Charles X se comporta bien plus en chef de gouvernement qu'en monarque constitutionnel qui écoute ses ministres.

IV

Le duc de Richelieu, dans une lettre qu'il adressait à un correspondant russe, nous avait déjà fait connaître combien était chargé l'emploi du temps d'un ministre.

Villèle, de son côté, demandait à Jules de Polignac, ambassadeur à Londres, pour quelle raison les occupations

(1) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 424.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 185.

(3) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. 99.

d'un ministre — à Paris — étaient si différentes de celles de son collègue anglais.

« Le métier de ministre en France est si différent de celui des ministres en Angleterre que, du temps que ces derniers vivent paisiblement à la campagne et à de grandes distances du centre du gouvernement, nous sommes cloués dans nos cabinets du matin au soir, trouvant à peine un moment pour répondre un mot à nos amis » (1).

A la même époque, Chateaubriand nous conte de façon fort plaisante, comment il travaillait, en 1823, dans son cabinet de ministre des Affaires Etrangères (2).

Pas d'audiences à heure fixe ; entraît qui voulait ; la porte était toujours ouverte. Les visiteurs étaient nombreux, leurs doléances variées et le ministre — n'eut-il eu un négriillon qui leur passait entre les jambes, les tirailait et les interrompait dans leurs discours — n'eut pas eu assez de ses jours et de ses nuits pour recevoir le flot de ces gêneurs.

« Parmi les besogneux d'argent et d'intrigues de toutes les sortes, s'avançaient en procession, vers la rue des Capucines, de mystérieux butors » ; puis, c'étaient « les mouchards, en enfance, à chevrons de la République, de l'Empire et de la Restauration », suivis de « nobles galants à coiffure du temps de l'ordre de Malte qui contaient leurs amours d'antan entre parenthèses politiques ».

Chateaubriand trouvait matière à employer son activité !...

Au travers des conseils, des discours, des Chambres, des projets de lois, des sollicitations, des plaintes, des audiences, de visites, des dîners et des bals, il continuait d'écrire ses mémoires et il négociait avec l'autorité militaire pour lui arracher, à Saint-Malo, les six pieds de sable où repose sa dépouille.

(1) Villèle : *Mémoires*, tome IV, p. 348. Lettre du 1^{er} septembre 1823.

(2) Chateaubriand : *Congrès de Vérone*, tome I, chapitre LVI.

V

Nous avons déjà vu la diversité des questions soumises au conseil de cabinet.

C'est, en 1814, la possibilité de permettre à l'ex-impératrice Marie-Louise l'entrée du territoire français pour prendre les eaux d'Aix-les-Bains ; c'est, en 1816, l'examen des recours en grâce formés, à la suite de l'insurrection de Grenoble, par les condamnés du Conseil de guerre (1).

Les grandes lois (réforme de l'armée, lois des élections, lois sur la presse, etc...), le budget, sont soumis à tous les ministres, en conseil.

En politique étrangère, les affaires d'Orient, l'insurrection révolutionnaire en Italie, les affaires d'Espagne, la conclusion d'un concordat avec le Saint-Siège, l'expédition d'Alger, sont autant de questions qui sont discutées entre les ministres.

Le discours de la Couronne, en réponse à l'Adresse, donnait lieu, également, à des délibérations.

Par contre, de très graves questions étaient discutées, en petit comité, presque en secret, lorsque l'on désirait tenir à l'écart certains ministres.

La Restauration vit, parfois, la réunion de Conseils extraordinaires. Le ministère voulait-il, dans des circonstances graves et exceptionnelles, faire supporter, par d'autres, la responsabilité d'actes particulièrement délicats ? Il invitait de hautes personnalités à venir s'asseoir, en conseil, à côté des ministres, et à délibérer avec eux.

Avant de communiquer aux Chambres les traités qu'il venait de signer avec les Alliés, le président du Conseil, le duc de Richelieu, tint à réunir le 7 novembre 1815, en présence de Louis XVIII, un Conseil auquel assistèrent les princes, plusieurs ministres d'Etat et le prince de Talleyrand, président du précédent ministère.

Lecture fut donnée des clauses du traité, elles furent approuvées par tous (2).

(1) Vulaballe : *Histoire des deux Restaurations*, tome IV, p. 277.

(2) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 241. Une lettre du 11 novembre 1815, adressée à Nesselrode, fait allusion à ce Conseil.

C'est encore, sous le ministère de Richelieu, en 1817, que fut étudié un projet de loi modifiant le Concordat de 1801. Le Garde des Sceaux, aidé du conseiller d'Etat Portalis, fut chargé de rédiger le projet. Il fut examiné par une commission où l'on appela Portalis, Ravez (sous-Secrétaire d'Etat à la Justice), Beugnot, Royer-Collard et Camille Jordan. De nombreuses conférences se tinrent au ministère de la Justice. La commission adopta le projet. Ensuite, il fut porté devant un conseil de cabinet, chez le duc de Richelieu, et où siégeaient, avec les membres du ministère, quatre ministres d'Etat : le cardinal de la Luzerne, le chancelier Dambray, Beugnot et Ferrand, ainsi que Royer-Collard et Camille Jordan, conseillers d'Etat (1).

Deux conseils extraordinaires eurent lieu, en 1819, pendant l'administration du général Dessolès. Le gouvernement essaya, pour la quatrième fois, de régler, sans y parvenir, la difficile matière de la responsabilité des ministres.

Un projet fut « préparé dans un conseil de cabinet dont faisaient partie MM. Pasquier, Garnier, Siméon et Cuvier » (2).

Decazes, le tout puissant ministre de l'Intérieur, avait confié à une commission le soin de préparer deux projets de loi pour régler, sur des bases à la fois libérales et monarchiques, l'organisation des conseils généraux et des conseils municipaux ; ces projets furent discutés dans plusieurs Conseils de cabinet auxquels assistaient, avec les ministres des divers départements, MM. Garnier, de Jaucourt, Pasquier, ministres d'Etat et deux Conseillers d'Etat, MM. Royer-Collard et Cuvier (3). Ces deux derniers développèrent, avec force, leur point de vue. Royer-Collard fit de nombreuses objections. M. de Serre fut souvent de son avis ; mais le chef des Doctrinaires eut à lutter contre MM. Cuvier, Pasquier et Decazes. La discussion fut renvoyée sans aboutir.

(1) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VI, p. 195 et s.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VII, p. 311.

(3) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 66 et s.

En 1820, MM. de Serre et Decazes demandèrent et obtinrent du roi la réunion d'un Conseil (1) pour y discuter du projet de loi électorale.

Le 1^{er} février, on tint un conseil de cabinet auquel assistèrent, avec les ministres à portefeuille, le Chancelier, le duc de Richelieu, M. Lainé, le comte Garnier et MM. Mounier et Cuvier, les uns ministres d'Etat, les autres conseillers d'Etat.

Le projet préparé par M. Decazes y fut mis en discussion. Il donna lieu à un débat assez prolongé. M. Pasquier, M. Portal, et aussi M. Lainé et le duc de Richelieu, s'y montrèrent convaincus de la nécessité de faire au côté droit des concessions assez étendues pour obtenir son appui. MM. Monnier, Cuvier, Siméon et Decazes lui-même inclinaient, au contraire, à penser que le but pouvait être atteint sans s'écarter des dispositions essentielles du système adopté en 1817. En définitive, on tomba d'accord sur ce point, que le projet primitif de M. de Serre était trop compliqué et prêtait à trop d'objections pour qu'on pût espérer que les Chambres le voteraient, et l'on s'arrêta, faute de mieux, à celui de M. Decazes (2).

Le Conseil voulut connaître l'avis des ultras. Une conférence eut lieu, de nuit, chez M. de Montmorency. MM. de Villèle, de Corbière, de Polignac et de Montmorency s'y rencontrèrent avec MM. Portal, Pasquier et Mounier. Cette discussion n'aboutit à aucune conclusion formelle.

Les personnages considérables, que s'étaient adjoints les ministres, siégèrent également dans un conseil présidé

(1) *Recueil de la Société historique de Russie*, p. 100 et Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 332.

« M. de Serre, écrit Pasquier, pensa que pour inspirer confiance dans les idées auxquelles il s'arrêterait, il était bon de les faire élaborer et discuter dans un Conseil de cabinet, composé de personnes dont l'opinion serait de quelque poids dans le public et dans les Chambres. Ce Conseil fut habilement composé. M. le duc de Richelieu, le Chancelier, M. Garnier, M. Lainé, M. Mounier, M. Cuvier étaient adjoints aux ministres à portefeuille, ainsi que M. Siméon, que M. de Serre avait fait nommer, avant son départ, sous-Secrétaire d'Etat au ministère de la Justice ».

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 269 et s.

par le roi (1). Le 11 février 1820, Louis XVIII donna son approbation définitive au projet de loi.

M. de Villèle fit appeler, en 1826, plusieurs personnes étrangères au ministère, dans un conseil de cabinet où fut discuté un projet de loi établissant un code militaire. Quatre ministres d'Etat, les maréchaux Marmont et de Lauriston, MM. de Pastoret et de Martignac siégèrent à côté des ministres, ainsi que deux conseillers d'Etat, dont la compétence était universellement reconnue en pareille matière, le général Decaux, un des directeurs du ministère de la Guerre et M. Allent (2).

Enfin, au début de 1828, un projet de loi sur les listes électorales — rédigé par M. de Martignac — fut discuté, devant Charles X, en conseil des ministres, en présence de Pasquier et de Ravez, ancien président de la Chambre des Députés. Chacun dit nettement sa pensée. Pasquier, bien qu'il ne fût pas ministre, n'hésita pas à dire tout ce qu'il savait pour empêcher le retour des fraudes électorales. « Cette franchise dut bien un peu paraître rude au roi ; mais il n'en témoigna pas de mécontentement et au sortir du Conseil », le Dauphin dit à Pasquier qu'il l'avait entendu avec beaucoup de plaisir (3).

(1) E. Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 397.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XVI, p. 2.

(3) Pasquier : *Mémoires*, tome VI, p. 112.

CHAPITRE VI

Le Roi et son Conseil

SECTION I

NOTIONS JURIDIQUES SUR LE RÔLE DU ROI DANS UN GOUVERNEMENT DE CABINET

I. Les pouvoirs du roi d'après le texte même de la charte. — Différents exposés de doctrine du rôle personnel du roi dans un gouvernement parlementaire. — Deux thèses en présence : le roi peut gouverner ; le roi n'est que le titulaire théorique du pouvoir. — Juste exposé de Benjamin-Constant. — Théorie juridique du rôle d'un souverain constitutionnel.

Avec Benjamin-Constant, Vitrolles et Chateaubriand, nous avons déjà vu comment le roi — inviolable et « ne pouvant faire mal » — devait consentir, dans un régime parlementaire, pour garantir son autorité, à ne l'exercer que par des intermédiaires.

Pour le monarque, l'inviolabilité et le respect de ses sujets ; pour les ministres, la responsabilité des actes de l'exécutif et la critique des élus et de l'opinion.

C'est que le roi, force politique à part, puise en soi-même sa propre autorité. La fiction de l'inviolabilité de sa personne et de la responsabilité de ses ministres assure l'immuabilité, non seulement de la dynastie, mais encore du régime politique.

A lire la charte de 1814, le pouvoir du roi est considérable.

A lui seul appartient la puissance exécutive (article 13). Il est le chef suprême de l'Etat, « commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix,

d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat » (article 14).

« La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés des départements » (art. 15).

L'initiative des lois appartient au roi (art. 16).

« La nomination des pairs de France appartient au roi ». Il les crée selon sa volonté (art. 27).

Les présidents des collèges électoraux sont nommés par le roi (art. 41). Le président de la Chambre des députés est nommé, également, par lui, sur une liste de cinq membres présentés par la Chambre (art. 43).

« Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi » (art. 46) (1).

« Aucun impôt ne peut être établi, ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi » (art. 48).

« Le roi convoque chaque année les deux Chambres : il les proroge et peut dissoudre celle des députés des départements ; mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois » (art. 50).

Le roi a le droit de faire grâce et celui de commuer les peines (art. 67).

L'on voit, ainsi, que le roi peut participer activement au gouvernement dont il est le chef.

Comment concilier la part prépondérante prise par le monarque dans la marche des affaires de l'Etat avec la fiction créée par le gouvernement parlementaire ?

Vitrolles, qui, un des premiers, fit un exposé doctrinal du rôle du roi, lui permet d'avoir des vues personnelles et de chercher à les faire triompher sous certaines conditions.

(1) L'article 19 donnait la faculté aux Chambres de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit. En fait, les Chambres usèrent largement de ce droit, à tel point que les projets, présentés par la Couronne, furent très souvent amendés.

C'est que, d'après lui, « la direction continuelle » des affaires ne peut partir que du souverain (1).

« Le roi conserve sans cesse une action directe sur toutes les parties du gouvernement, et il décide seul toutes les mesures que ses ministres exécutent, chacun dans leur département, sur leur responsabilité » (2).

Si le roi veut imposer « ses opinions particulières » et que celles-ci apparaissent dangereuses ou lourdes de conséquences graves au ministère ou à certains ministres, ceux-ci présentent leurs critiques. Le désaccord persiste-t-il entre le roi et ses ministres ? Ils abandonnent le ministère, s'ils ne veulent assurer la responsabilité de mesures qu'ils désapprouvent (3).

Vitrolles reconnaît donc au roi la possibilité d'avoir une politique personnelle, à la condition de trouver des ministres qui consentent à en accepter la responsabilité.

Quand il en arrive à traiter de l'unité ministérielle, notre auteur soutient, à bon droit, qu'elle peut être l'œuvre du roi. Il dépend de lui de l'instituer, « soit par la formation du ministère, soit par la nature de ses rapports avec les ministres, soit enfin par ceux qu'il établit entre eux » (4).

Lorsqu'il forme son ministère — le choix des ministres appartenant au roi — le souverain est bien inspiré en faisant état de l'opinion et de la majorité du parlement (5).

Guizot, nous le savons déjà, dans le but de diminuer la force du ministère, d'abaisser la puissance de la majorité et de diminuer « la tyrannie effective du vizir », octroyait au roi un pouvoir considérable.

(1) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 29.

(2) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 65.

(3) Voir passage précédemment cité. — Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 38.

(4) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 75.

(5) Vitrolles : *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, p. 30. — Il faut que « le souverain soit attentif à le (choix) porter sur les hommes que l'opinion de la Chambre désignerait si elle était appelée à y concourir directement ».

Nous désirons, écrivait-il dans sa brochure *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, que les rois exercent effectivement leur pouvoir, qu'ils en connaissent la réalité et l'étendue comme les devoirs et les bornes (1).

Les institutions représentatives ont pour but de contenir le pouvoir royal.

Et voilà le roi, lancé dans la mêlée, bien inconsidérément, par Guizot. « C'est le roi qui veut et agit, qui seul a le droit de vouloir et le pouvoir d'agir. Les ministres sont chargés d'éclairer sa volonté. . . . » (2).

A la même époque, en 1816, un doctrinaire éminent soutenait une thèse semblable.

« Chez nous, disait Royer-Collard à la Chambre des députés, le gouvernement tout entier est dans la main du roi : le roi gouverne indépendamment des Chambres ; leur concours, toujours utile, n'est cependant indispensable que si le roi reconnaît la nécessité d'une loi nouvelle et pour le budget ». La Chambre refuse-t-elle de voter le budget ? Le pays est frappé de léthargie, les services publics sont suspendus. Royer-Collard y porte remède en donnant ce conseil : « ce serait, alors, qu'à bon droit et bien sûr d'être entendu, le roi s'adresserait à son peuple, qui l'aiderait à gouverner l'Etat » (3).

Tout au contraire, dans *La monarchie selon la charte*, Chateaubriand élève le roi dans les régions éthérées afin de l'écarter le plus possible de la réalité du pouvoir. C'est, disait-il, « une divinité que rien ne peut atteindre » (4).

Il en arrive à regretter, en la qualifiant d'anti-monarchique, que l'initiative des lois ait été conférée au roi, par la charte (5).

(1) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, p. 33.

(2) Guizot : *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, précédemment cité, p. 39.

(3) Barante : *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits*, tome I, p. 216.

(4) Chateaubriand : *De la monarchie selon la charte*, chap. IV.

(5) Chateaubriand : *De la monarchie selon la charte*, chap. XI.

Pour lui, c'est le ministère et la majorité qui doivent tout faire, « rien ne procède directement du roi ». Il lui assigne un rôle de donneur de conseils timides.

« Que fait donc le roi dans son Conseil ? Il juge, mais il ne force point le ministre. Si le ministre obtempère à l'avis du roi, il est sûr de faire une chose excellente et qui aura l'assentiment général ; s'il s'en écarte, et que, pour maintenir sa propre opinion, il argumente de sa responsabilité, le roi n'insiste plus : le ministre agit, fait une faute, tombe ; et le roi change son ministère » (1).

L'on voit combien étaient différentes les diverses théories émises — dans des buts souvent intéressés — sur le rôle du roi dans le gouvernement parlementaire. Deux opinions : la thèse royaliste, la thèse parlementaire.

La thèse royaliste, qui a pour elle le texte même de la charte, permet au roi de gouverner son royaume (2).

La thèse parlementaire, qui fait table rase du texte de 1814, reconnaît le roi comme titulaire théorique du pouvoir qu'il ne peut exercer qu'avec la collaboration de ministres responsables. Certains mêmes allaient jusqu'à prétendre que « le roi règne et ne gouverne pas ».

Benjamin-Constant, qui, nous l'avons déjà vu, distingue le pouvoir royal du pouvoir ministériel, attribue — avec raison — un rôle particulier au roi. Ce n'est pas un spectateur muet et immobile, c'est un acteur qui joue sur un théâtre autre que celui où évoluent les ministres. Son autorité est « neutre et préservatrice » (3).

Son rôle est dépourvu ni d'utilité, ni de grandeur. Un seul but l'anime : l'intérêt supérieur du pays. Il est en dehors des vaines querelles et des passions. Il fait régner la bonne entente, il juge, il conseille, il départage les opinions opposées en disant qui a raison.

(1) Chateaubriand : *De la monarchie selon la charte*, chap. V.

(2) Joseph Barthélemy : *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, p. 76.

(3) Benjamin-Constant : *Cours de politique constitutionnelle*, tome I, p. 293 et suiv.

S'il le peut, il prévient une faute et ne la laisse pas commettre (1).

Benjamin-Constant insiste sur les avantages qu'il y a de laisser chacun à sa place: le roi à la sienne, les ministres à la leur et montre ce que doit être le pouvoir royal dans une monarchie constitutionnelle.

« Cette auguste prérogative de la royauté doit répandre dans l'esprit du monarque un calme, et dans son âme un sentiment de repos, qui ne peuvent être le partage d'aucun individu dans une position inférieure. Il plane, pour ainsi dire, au dessus des agitations humaines, et c'est le chef-d'œuvre de l'organisation politique d'avoir ainsi créé, dans le sein même des dissentiments sans lesquels nulle liberté n'existe, une sphère inviolable de sécurité, de majesté, d'impartialité, qui permet à ces dissentiments de se développer sans péril, tant qu'ils n'excèdent pas certaines limites, et qui, dès que le danger s'annonce, y met un terme par des moyens légaux, constitutionnels, et dégagés de tout arbitraire. Mais on perd cet immense avantage, soit en rabaisant le pouvoir du monarque au niveau du pouvoir exécutif, soit en élevant le pouvoir exécutif au niveau du monarque » (2).

C'est ainsi que l'on comprend, généralement, à l'époque actuelle, le rôle d'un souverain constitutionnel dans le gouvernement parlementaire. Rôle très grand et très utile et non pas seulement rôle cérémonial et figuratif. C'est toujours au nom du chef de l'Etat que se font les actes par lesquels s'exerce le pouvoir exécutif. Sans imposer sa volonté, sans prendre d'initiative, il pourra discuter — avec fruit — avec ses ministres. Parfois, souvent est-il à désirer,

(1) Comparez avec le: « Que fait donc le roi dans son Conseil? », de Chateaubriand.

« Quand le roi voit un ministre prêt à faire une faute, écrit Benjamin-Constant, il ne reste pas impassible. Il ne laisse pas commettre une faute dont la nation porterait la peine. Il ne force pas son ministre, mais il le renvoie avant que la faute ne soit commise ». — *Cours de politique constitutionnelle*, tome I, p. 297, édit. Laboulaye.

(2) Benjamin-Constant: *Cours de politique constitutionnelle*, tome I, p. 21.

sa sagesse et son expérience pourront les persuader et les convaincre de la justesse de ses vues prises, uniquement, avec le seul souci du bien public. En temps de crise ministérielle, un choix perspicace du chef de l'Etat peut doter le pays d'un gouvernement utile, agissant et conforme aux vues et aux intérêts supérieurs de la Nation. Son droit de dissoudre la Chambre des députés est naturel, nécessaire, légitime et de nature à sauvegarder l'indépendance du pouvoir exécutif.

Pour tout dire, le souverain — qui est au-dessus des partis — doit rester en dehors de la politique (1).

Quoi qu'il en soit, pendant tout le cours de la Restauration, il répugnait à beaucoup de bons esprits qu'on pût séparer l'idée de gouvernement de la personne du roi. La plupart des hommes politiques se refusaient à concevoir que le roi ne pût avoir la prépondérance dans la direction des affaires publiques.

(1) Joseph Barthélemy et Duez : *Traité de Droit Constitutionnel*, p. 164 et s. Le chef de l'Etat doit rester en dehors de la politique, mais la dominer par le prestige de sa fonction et aussi par sa valeur individuelle et son ascendant personnel. La situation du chef d'Etat parlementaire procède de nuances délicates. Son rôle doit se borner à des conseils prudents ou avisés ou à des remontrances faites avec tact. En temps normal, son rôle est presque réduit à celui d'un donneur d'avis.

Esmein : *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 156 et s.

SECTION II

LOUIS XVIII

I. Caractère de Louis XVIII. — « Ses qualités éminentes et ses regrettables faiblesses » concoururent à en faire un roi constitutionnel dont le type se rapproche de celui proposé par Benjamin-Constant. — Comment il comprend son rôle. — Il entend laisser ses ministres gouverner et leur prête son appui. — II. Louis XVIII préside régulièrement le Conseil des ministres, écoute l'avis de chacun et, dans les affaires importantes seulement, résume la question, prend une décision, tranche la difficulté et vote. — Le roi n'intervient que rarement et donne des conseils discrets. — Ne prend d'initiative que très exceptionnellement. — III. La sagesse et la fermeté de Louis XVIII s'affirment à l'occasion de la dissolution de la Chambre introuvable. — Part active prise par le roi dans cette décision.

Rentré en France, au soir de sa vie, après un long exil, Louis XVIII apporta avec lui une intelligence vive, une douce philosophie d'épicurien, une sagesse désabusée et des préjugés de naissance (1).

Lourd de corps, fin d'esprit, il semble que le roi ait voulu finir son existence paisiblement en s'accommodant des gens et des choses.

Impotent, roulé dans un fauteuil, il ne tarda pas à imposer à tous; le port altier de sa tête pesante, son œil caressant, une voix agréablement timbrée, un tact parfait, le sens profond qu'il avait de sa dignité, donnaient à toute sa personne un air de majesté qui frappait Français et étrangers (2).

(1) « Louis XVIII n'avait jamais perdu le souvenir de la prééminence de son berceau; il était roi partout, comme un Dieu est Dieu partout, dans une crèche ou dans un temple, sur un autel d'or ou d'argile. Jamais son infortune ne lui arracha la plus petite concession; sa hauteur croissait en raison de son abaissement; son diadème était son nom.

« A Paris, quand Louis XVIII accordait aux monarques triomphants l'honneur de dîner à sa table, il passait sans façon le premier devant ces princes dont les soldats campaient dans la cour du Louvre; il les traitait comme des vassaux qui n'avaient fait que leur devoir en amenant des hommes d'armes à leur seigneur suzerain ».

Chateaubriand: *Congrès de Vérone*, tome II, chap. XXVII, p. 345.

(2) Beugnot: *Mémoires*, tome II, p. 149.

« Il semblait qu'on voulût nous apprivoiser doucement avec le tableau d'un roi gisant dans son fauteuil, nous qui sortions d'auprès de

Sa difformité l'incitait à l'inaction, son immobilité le poussait à la paresse, sa dignité le forçait à sauver les apparences, son égoïsme le condamnait à laisser faire, son sang royal lui rappelait — enfin — qu'il était le Maître.

Ne dit-on pas que l'une de ses manies était de calquer son règne sur celui de Louis XIV?

Il eut des favoris, certes; il les combla, mais lorsqu'il dut s'en séparer, pour des raisons de politique ou de famille, il s'en consola aisément, c'est que « ce qu'il aimait le moins, c'étaient les tracasseries; il désirait son repos aux dépens même de ses affections » (1).

Les portraits — bien que parfois trop sévères — que nous ont laissés les contemporains nous montrent qu'il trônait à merveille et « faisait bien le roi ».

Quoi qu'il en soit, ses défauts humains s'avérèrent des qualités royales.

Louis XVIII fut un grand roi.

Avec le recul du temps, on voit combien fut heureuse l'action de ce souverain, à une époque particulièrement difficile (2).

celui qui enjambait l'Europe à pas de géant. Mais déjà, de ce fauteuil même, le roi se fit sentir à chacun de nous : une dignité calme, un coup d'œil caressant, un organe flatteur, des questions faites de haut, mais toutes à propos, nous révélèrent une sorte de puissance dont nous n'avions pas encore senti la portée ».

(1) Chateaubriand : *Mémoires d'outre tombe*, tome VII, p. 42.

(2) Dans un souci d'impartialité, nous tenons, cependant, à rapporter le portrait qu'en ont tracé deux contemporains : Chateaubriand et le baron d'Haussez.

Chateaubriand : *Mémoires d'outre tombe*, tome VII, p. 217.

« Égoïste et sans préjugés, Louis XVIII voulait sa tranquillité à tout prix : il soutenait ses ministres tant qu'ils avaient la majorité; il les renvoyait aussitôt que cette majorité était ébranlée et que son repos pouvait être dérangé; il ne balançait pas à reculer dès que pour obtenir la victoire il eût fallu faire un pas en avant. Sa grandeur était de la patience; il n'allait pas aux événements, les événements venaient à lui.

« Sans être cruel, ce Roi n'était pas humain; les catastrophes tragiques ne l'étonnaient ni ne le touchaient pas : il se contenta de dire au duc de Berry, qui s'excusait d'avoir eu le malheur de troubler par sa mort le sommeil du roi : « J'ai fait ma nuit ». Pourtant cet homme tranquille, lorsqu'il était contrarié, entraînait dans d'horribles colères; enfin ce prince si froid, si insensible, avait des attachements qui ressemblaient à des passions : ainsi se succédèrent dans son intimité le comte d'Avant, M. de Blacas, M. Decazes, Mme de Balbi, Mme du

Son insensibilité fit que le favori, une fois tombé du pouvoir, quitta et le cœur et l'esprit de Louis XVIII.

Le ministère n'avait pas à craindre que le ministre déchu devint une éminence grise. Est-il besoin de rappeler que

Cayla : toutes ces personnes aimées étaient des favoris ; malheureusement, elles ont entre leurs mains beaucoup trop de lettres.

« Louis XVIII nous apparut dans toute la profondeur des traditions historiques ; il se montra avec le favoritisme des anciennes royautés ».

d'Haussez : *Mémoires*, tome I, p. 368 à 375.

« Il masquait sous les dehors d'un favoritisme outré son manque absolu de bonté vraie, et sous une brusquerie de commande la duplicité de son caractère. Il se débarrassait des frais d'affection qu'il se croyait obligé de faire en les portant sur une seule personne à la fois, mais alors, c'était un abandon, un laisser-aller qui passaient toutes les convenances. Il prodiguait les faveurs, l'argent, les soins, la confiance. Cette facilité à s'abandonner, simplement ridicule quand il n'était que prince, devint dangereuse lorsqu'il fut roi.

« ... Louis XVIII avait au bel esprit et au savoir des prétentions dont sa prodigieuse mémoire et quelques procédés de mnémonique faisaient les frais.

« ... Le renom de législateur lui manquait. On fit une charte qu'il présenta comme le résultat des méditations de son exil. Or, cette charte, son plus beau titre aux yeux de la postérité, il ne l'avait même pas lue avant qu'elle fut proclamée.

« ... Il possédait au suprême degré le talent oratoire qui convient aux rois... Il trônait à merveille. Sa belle tête se prêtait à une gracieuse dignité ; son geste était noble, sa voix admirablement timbrée. Personne ne disait mieux un discours. Si ses jambes n'eussent pas refusé de le porter, il aurait eu, je n'en doute pas, quelque chose de l'air de grandeur et de majesté de Louis XIV. En tout, il y avait du métier chez lui, il faisait bien le roi. Une de ses manies était de calquer son règne sur celui de Louis XIV... Pour compléter la ressemblance, il aurait eu des maîtresses, s'il avait pu en espérer des bâtards.

« Sa conversation était ordinairement gaie, souvent de mauvais goût, quelquefois de mauvais ton.

« ... Deux fois par semaine, il présidait le Conseil des ministres, et les autres jours il donnait, dans l'intervalle de son déjeuner à sa promenade, des audiences dans lesquelles il se montrait accueillant, gracieux et bon.

« Louis XVIII, qui voulait paraître roi constitutionnel, aux yeux de ses sujets, se montrait despote très absolu à l'égard de sa famille.

« ... Louis XVIII n'était pas un grand roi ; mais à une époque où les souverains sont condamnés à n'être que des machines à représentation et à signatures, sans volonté personnelle, sans action effective, il avait les qualités, ou, pour mieux dire, les conditions convenables pour remplir le rôle qu'il était appelé à jouer. Pourvu qu'il parût agir, qu'il se montrât dans quelques occasions solennelles, qu'il lût son éloge dans quelques journaux ; que les habitudes de sa cour lui rappelassent celles des cours de ses prédécesseurs ; que les noms qui avaient frappé son oreille dans sa jeunesse y retentissent encore ; que l'avenir surtout ne lui apparût pas trop chargé de nuages, et que la journée qui commençait s'offrit libre d'embarras, il était satisfait. L'indifférence qui faisait le fond de son caractère, le rendait insensible au reste. A tout prendre, c'était un bon roi, parce qu'il s'accommodait sans contrainte des circonstances au milieu desquelles il lui fallait agir ».

Blacas, nommé ambassadeur à Naples, reçut l'ordre de rejoindre son poste alors qu'il était venu à Paris en pleine crise. Le tout puissant Decazes perdit toute influence sur le roi, lorsqu'il fut envoyé à Londres.

Sa nonchalance l'éloigna de la réalité du pouvoir. « Inflexible et intraitable dans ce qui avait rapport à sa personne, à sa famille, à sa cour, à la dignité de sa couronne et de ses relations avec l'étranger, Louis XVIII ne portait aucun intérêt à la marche de la politique et restait volontiers sans influence sur la direction de ce qu'il regardait comme les affaires courantes de son gouvernement » (1).

Vitrolles s'étonnait que Louis XVIII comprit la royauté comme un principe et ne se crut nullement chargé de l'action du pouvoir (2).

Le sens de sa dignité et la finesse de son intelligence surent, enfin, conférer à Louis XVIII ce rôle « neutre et modérateur » nécessaire à un souverain constitutionnel. Il ne faudrait pas croire que son indifférence permit de justifier la boutade d'un royaliste: « le roi est inviolable, donc il doit être nul ! »

Bien au contraire, Louis XVIII se montra jaloux, à l'extrême, de son autorité, éloigna du pouvoir son frère qui s'en voulait rapprocher, et sut, dans toutes les circonstances importantes, donner son avis, soutenir ses ministres, choisir un parti et prendre des décisions, avec une fermeté surprenante chez un gros homme apathique.

Pour avoir habité l'Angleterre, le roi connaissait à merveille les particularités du gouvernement de cabinet. Les citations abondent qui pourraient montrer l'intelligence parfaite qu'il avait de ce régime.

Lorsque Talleyrand quitta le pouvoir, Louis XVIII rapporta à Beugnot les conditions de ce départ: « J'ai reçu mes ministres qui m'ont apporté tous leur démission. Ils l'ont donnée à l'anglaise, je l'ai reçue de même. Je vais m'occuper de faire un nouveau cabinet: rendez-moi compte de

(1) Vièlle: *Mémoires*, tome I, p. 251.

(2) Vitrolles: *Mémoires*, tome II, p. 348.

votre côté de l'effet que cela aura produit dans le public. Je regrette M. Pasquier: qu'avait-il besoin de faire cause commune avec les autres? Je crois qu'il n'était pas enfoncé dans leur système » (1). Bien qu'il estimât et regrettât Pasquier, le roi était convaincu qu'il ne pouvait le reprendre et que le ministère devait s'en aller tout entier.

Plus tard, pendant le premier ministère Richelieu, Louis XVIII, écrivant à Decazes, redoutait que Talleyrand ne réussit à former — à côté de l'opposition — un autre parti. « Rien ne serait plus dangereux. En Angleterre, on n'en connaît que deux: le ministère et l'opposition. Tâchons d'être de même » (2).

Il serait faux, cependant, de penser qu'il avait mis à profit les loisirs de l'exil pour élaborer un système de gouvernement. Il arrivait sans idées préconçues (3).

Par tradition, par dignité, il voulait qu'une grave décision vint de lui, ou semblât venir de lui, mais, tout était dans la manière de la lui faire accepter. Tel était Louis XVIII; il eût renoncé au trône plutôt que d'y monter en transigeant sur la déclaration et la reconnaissance de ses droits; mais, il consentit à tout ce qu'on lui proposa d'octroyer lui-même (4). Il se plia, assez aisément, aux circonstances. Il fut monarque parlementaire par raisonnement, par résignation, par loyauté, par tempérament (5). Ce qui permit à M. Ernest Daudet d'écrire que « Louis XVIII avait contracté, avec le régime représentatif — consacré par la charte — un mariage de raison et non un mariage d'inclination » (6).

(1) Beugnot: *Mémoires*, tome II, p. 386.

(2) E. Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 174.

(3) Vitrolles: *Mémoires*, tome II, p. 227.

« Sa Majesté ne prenait aucune initiative... J'attendais comme tout le monde, le fruit des méditations de l'exil; mais, à mon grand étonnement, je n'en trouvais pas trace. Le roi, en effet, avait raison de ne pas s'embarrasser d'idées préconçues. Elles ne s'adaptent jamais aux circonstances imprévues qui accompagnent les grandes évolutions politiques ».

(4) Villèle: *Mémoires*, tome I, p. 251.

(5) Joseph Barthélemy: *Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, p. 84.

(6) Ernest Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 127.

Au demeurant, sa répugnance pour les affaires et sa paresse y trouvaient leur compte; il avait l'apparence du pouvoir, tandis que ses ministres en supportaient le fardeau.

Cependant, la loyauté scrupuleuse avec laquelle il comprit et exerça « son métier de roi » mérite d'être particulièrement signalée. Dès l'instant qu'il avait fait choix d'un ministère, il laissa ses ministres gouverner et leur apporta tout son appui. L'autorité incontestée de sa personne servit de rempart aux ministres, contre les attaques, qu'elles vinsent de la cour, du parti de Monsieur ou de l'opposition. Il laissa Talleyrand gouverner à sa manière, quoique le haïssant. Il soutint, farouchement parfois, les divers cabinets dont Decazes était l'animateur (1).

Il adressait, le 29 janvier 1818, au comte d'Artois une lettre dans laquelle il faisait part de sa volonté formelle: « Je ne veux changer ni de système, ni de ministres; je suis au contraire résolu à prouver d'une manière éclatante que je veux les soutenir » (2).

On se souvient que, durant le ministère Dessoles, il s'était écrié, en plein Conseil: « Cette majorité, je la briserai ! »

Après l'insuccès que subit le cabinet de Villèle à la Chambre des pairs, le 3 juin 1824, Louis XVIII pressa son ministre de rester au pouvoir: « Ne m'abandonnez pas à ces brigands. Restez moi: je vous soutiendrai bien; comptez-y; soyez-en sûr » (3).

Dans une lettre (4) du 20 janvier 1819, le roi définissait le rôle qu'il entendait avoir dans son conseil. Decazes, ministre de l'Intérieur, avait, nous le savons, exposé les difficultés qui résultaient du nombre pair des ministres dans le cabinet Dessoles, en cas de partage de voix, et avait suggéré que le ministère de la Maison fut rétabli.

Le roi répondit qu'il n'était pas partisan de ce septième portefeuille et qu'il ne voulait pas, en imposant un collègue

(1) Ernest Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 204.

(2) Ernest Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 260.

(3) Villèle: *Mémoires*, tome V, p. 38.

(4) Ernest Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 316.

à ses ministres, obtenir une « majorité escamotée » dans son Conseil, et il envisage un partage égal de voix : « Trois d'un côté, trois de l'autre, il en faudra référer à moi, et les vaincus s'en iront ». Louis XVIII se considérait — ce qui est normal — comme pouvant être appelé à voter. Cette scission — que le roi prévoyait — se produisit à la fin de l'année et, ayant donné l'appoint de son vote à Decazes, de Serre et Portal, les trois vaincus (Dessoles, Gouvion Saint-Cyr et Louis) se retirèrent.

Louis XVIII entendait nullement être « le roi de carreau ». Dans les circonstances graves (comme nous le verrons pour la dissolution de la Chambre introuvable) sa volonté doit prédominer. « Tu crains aussi, écrivait-il à Decazes dans la même lettre, qu'on ne t'accuse de me travailler contre la majorité. C'est ma volonté qui doit tout faire. Les ministres responsables disent au roi : « voilà notre opinion ». Le roi répond : « voilà ma volonté ». Si les ministres, après y avoir réfléchi, croient ne pas trop risquer en suivant cette opinion, ils la suivent. Sinon, ils déclarent qu'ils ne le peuvent. Alors, le roi cède s'il croit ne pouvoir se passer de ses ministres. Dans le cas contraire, il en prend d'autres ».

Hâtons-nous de remarquer que cette volonté n'est pas celle d'un monarque absolu, puisque le roi, lui-même, envisage l'hypothèse où il lui faudrait céder.

II

Louis XVIII a-t-il jamais connu les instructions que Louis XIV laissait au duc d'Anjou, devenu roi d'Espagne ? « Ne vous laissez pas gouverner, soyez le maître. N'ayez jamais de favori, ni de premier ministre. Ecoutez, consultez votre Conseil, mais décidez ».

Si Louis XVIII écoutait, parfois, d'une oreille distraite, ses ministres dans les conseils qu'il présidait régulièrement tous les dimanches et, souvent, une fois par semaine (le jeudi), il n'en est pas moins certain qu'il tint à assurer, effectivement, cette présidence, jusqu'à sa mort. Malade, il

présidait encore, le 7 septembre 1824, comme à l'ordinaire (1).

On aurait une opinion bien fautive de son attitude, si l'on s'en rapportait uniquement à ce que nous raconte Chateaubriand dans son *Congrès de Vérone*. Certes, le roi manifesta, plus d'une fois, une surprenante torpeur (2), mais, aussi, combien de fois prit-il une part active aux délibérations, résumant et traitant la question avec hauteur, puis, donnant son avis !

Un projet, relatif aux collèges électoraux, est discuté, en conseil des ministres. Les avis sont partagés. M. de Talleyrand décida que la question serait soumise au roi dans le premier conseil. Le roi, après nous avoir entendus, de part et d'autre, se prononça pour l'avis de M. de Talleyrand et je n'eus plus, raconte Pasquier, dans ses *Mémoires*, qu'à rédiger une ordonnance... (3)

En 1820, au sujet de la loi électorale, un dernier conseil s'assembla, le 11 février, sous la présidence du roi; on y lut le projet, Sa Majesté ayant donné son assentiment, on décida de le porter à la Chambre des députés (4).

Depuis longtemps, Pozzo di Borgo vantait la sagesse de Louis XVIII, Chateaubriand reconnaissait son impartialité (5).

(1) Villèle: *Mémoires*, tome V, p. III.

(2) Chateaubriand nous raconte (*Congrès de Vérone*, tome I, chapitre XXXVI) l'attitude de chacun à un Conseil des ministres présidé, en 1823, par le roi.

« Cependant, nous parvinmes à plaire au roi plus qu'on n'aurait pu le penser et de manière à faire peur de notre crédit à nos collègues. Sa Majesté s'endormait souvent au Conseil et elle avait bien raison; si elle ne dormait pas, elle racontait des histoires. Elle avait un talent de mime admirable: cela n'amusait pas M. de Villèle, qui voulait faire des affaires. M. de Corbière mettait sur la table ses coudes, sa boîte à tabac et son mouchoir bleu; les autres ministres écoutaient silencieusement. Nous, nous ne pouvions nous empêcher de nous divertir des récits de Sa Majesté; le roi était visiblement charmé. Quand il s'aperçut de son succès, avant de commencer une histoire, il y cherchait une excuse, et disait avec sa petite voix claire: « Je vais faire rire M. de Chateaubriand; et, en effet, nous étions dans cette occasion courtisan si naturel, que nous riions comme si nous en avions reçu l'ordre ».

(3) Pasquier: *Mémoires*, tome III, p. 365.

(4) Pasquier: *Mémoires*, tome IV, p. 335.

(5) Chateaubriand: *Réflexions politiques*, p. 39.

Le roi excellait à terminer les conflits de personne.

Lors du conflit survenu entre Montmorency et Villèle, au sujet des affaires d'Espagne, c'est Louis XVIII qui, après avoir entendu chacun de ses ministres, prit la parole le dernier, traita la question et prit parti pour Villèle (1).

Une mesure est-elle prise qui paraît inopportune? Le roi ne se fait pas faute de ne pas cacher son sentiment. Les ultras réussirent, par leurs amendements, à faire modifier, dans un sens qui leur était favorable le projet de loi sur la censure des journaux. Louis XVIII en fut très irrité, en témoignage de son mécontentement à M. de Villèle et s'en plaignit en plein Conseil des ministres (2).

Après le rejet du projet de loi sur la conversion des rentes, en 1824, Louis XVIII montra une grande fermeté et voulut punir Chateaubriand de son attitude. Contrairement à son habitude, c'est lui qui prit, personnellement, l'initiative de révoquer le ministre des Affaires Etrangères et dicta, séance tenante, sa décision à Villèle.

Nous voyons, en dernière analyse, que Louis XVIII ne s'occupait guère de questions courantes et qu'il en laissait le soin à ses ministres; qu'il exerçait sur eux une influence personnelle, avec un tact discret; qu'il soutenait son ministère avec énergie; qu'enfin, dans le Conseil qu'il présidait, il n'intervenait que dans les affaires importantes (3), donnant son avis, tranchant une difficulté, décidant même et votant au besoin.

III

L'énergie qu'apporta Louis XVIII à soutenir le ministère de Richelieu et qui est pour le monarque un titre de gloire devant l'Histoire, se montra — avec force — lors de la dissolution de la Chambre introuvable. Louis XVIII re-

(1) Villèle : *Mémoires*, tome III, p. 275.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome X, p. 209.

(3) Villèle : *Mémoires*, tome V, p. 121.

Si un mobile puissant l'y poussait, Villèle rapporte que Louis XVIII « parlait avec plus d'éloquence et concluait avec plus de force qu'aucun membre de son Conseil n'eût pu le faire ».

nonça à l'attitude effacée, qu'il adoptait souvent dans son Conseil, et affirma sa volonté.

C'est le plus raisonnable de son royaume, disait de lui Pozzo di Borgo, et, s'il vit, il les sauvera tous, surtout s'il rencontre une majorité gouvernable (1).

Hélas, la majorité de 1816 ne l'était guère !...

La Chambre des députés — pendant la session de 1815-1816 — se montra intraitable à un point tel que l'on songea, lorsqu'elle fut en vacances, à faire, pour la première fois, application du droit de dissolution. Une lettre que Decazes écrivait à lord Lowthers, premier lord de la Trésorerie, soulignait combien était délicate la solution à prendre. « La marche du ministère est difficile parce qu'il navigue entre deux écueils, et que ses plus chauds adversaires demandent tous les ménagements. Nous ne pouvons oublier que les attaques, que nous repoussons, partent de nos rangs, que nos ennemis comme ministres sont nos amis comme royalistes, et nous ne pouvons traiter ceux qui n'en veulent qu'à nos places comme ceux qui en veulent au trône » (2).

Le souci d'apaiser les appréhensions des cours étrangères — en vue d'obtenir une prompt libération du territoire — fut, sans doute, la véritable raison qui inclina le duc de Richelieu à souhaiter une Chambre plus docile.

Tout d'abord, Richelieu pensa réduire le nombre des députés en proposant la révocation d'une ordonnance que Talleyrand avait fait signer au roi et qui avait porté à 400 le nombre des députés que la charte avait, primitivement, fixé à 260.

Pozzo di Borgo en avisait, le 23 juin 1816, son ministre à Saint-Pétersbourg. « Le duc de Richelieu se propose maintenant de faire révoquer cette ordonnance inconstitutionnelle et de rentrer dans le cercle exact de la charte, c'est-à-dire de n'appeler que 260 députés à la réunion prochaine et d'exclure en conséquence les mineurs d'âge et les derniers élus de chaque département. Par l'examen qu'on vient de

(1) Pozzo di Borgo: *Correspondance*, tome I, p. 434. Lettre du 17 septembre 1816.

(2) Ernest Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 111.

faire des 136 individus qui, d'après cette règle, ne pourraient plus siéger, tous les plus marquants parmi les exagérés se trouvent compris dans cette catégorie: on est, en conséquence, convaincu que cette Chambre, ainsi réduite, serait susceptible d'être dirigée »... « Ce projet n'est jusqu'à présent connu que du duc de Richelieu, de M. Lainé (1), de lord Wellington qui l'approuve et de moi » (2).

Cette mesure s'avéra-t-elle comme « un tour d'adresse? » Toujours est-il que, dans le plus grand secret, il en fut discuté en Conseil des ministres, sous la présidence du duc de Richelieu.

« Les ministres, écrivait Pozzo di Borgo le 19 juillet 1816, sont en général convaincus de la nécessité d'une réforme quelconque, mais ils hésitent encore à se prononcer pour la dissolution qui, cependant, dans la circonstance actuelle, me paraît le seul remède constitutionnel, radical et honorable, qu'ils puissent adopter » (3).

Sur les sept ministres, trois seulement, la minorité — le chancelier Dambray, le duc de Feltre et M. Dubouchage — étaient résolument d'accord: ils combattaient la dissolution. Quant aux autres, ils se rangeaient à des avis différents: pour M. Decazes, la dissolution était indispensable, le président du Conseil partageait — par raison — cette opinion, qui n'était appuyée que, faiblement, par le ministre de l'Intérieur et le ministre des Finances, qui hésitait.

La question fut soumise au roi qui, dans le silence de son cabinet, examina toutes les notes qui lui furent présentées. Louis XVIII attribuait à la dissolution son véritable caractère constitutionnel. « Ce n'est point une punition, écrivait Louis XVIII, il faut bien se garder de lui donner ce caractère. C'est le roi qui, se croyant bien servi par ses ministres tandis que la Chambre croit le contraire, veut consulter la nation sur ce point important » (4).

(1) M. Lainé avait remplacé M. de Vaublanc au ministère de l'Intérieur au mois de mai 1816.

(2) Pozzo di Borgo: *Correspondance*, tome I, p. 381.

(3) Pozzo di Borgo: *Correspondance*, tome I, p. 404.

(4) Ernest Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 138 et suiv.

Louis XVIII avait, sur la nature du droit de dissolution, une idée analogue à celle qu'émettait M. de Vitrolles dans sa brochure anonyme. Il répugnait cependant à Louis XVIII de dissoudre la Chambre, alors qu'elle n'était point réunie, et de préjuger — ainsi — des dispositions que pourraient manifester les députés à la rentrée.

Il n'est pas douteux que la confiance affectueuse que témoignait Louis XVIII à Decazes servit, en cette occasion, la cause de la dissolution.

Le roi, hésitant encore (1), tint à affirmer dans une lettre, qu'il adressait à son favori, que lui seul prendrait la décision. Il ne s'agissait pas — comme l'eut voulu le jeu du gouvernement de cabinet — de se ranger à l'avis de la majorité de ses ministres. Louis XVIII voulait prendre son parti — en toute indépendance — et imposer sa volonté à ses ministres responsables.

Pozzo n'avait-il pas raison, lorsqu'il écrivait que Louis XVIII était de tout son conseil celui qui montrait le plus de fermeté ! (2)

Ernest Daudet rapporte dans son ouvrage la missive royale, envoyée à Decazes :

« Vous allez réparer de l'affaire aujourd'hui au Conseil. Elle sera rapportée demain, et je désire qu'en ma présence, chacun développe sa pensée, car il ne s'agit pas pour moi de suivre l'avis de mes ministres, fût-il unanime, mais

(1) Au cours d'un conseil, tenu le 14 août 1816, aux Tuileries, Louis XVIII fit connaître sa volonté d'une manière positive.

Au moment de lever la séance, il dit :

« Messieurs, le moment est venu de prendre un parti à l'égard de la Chambre des Députés. Il y a trois mois, j'étais décidé à la rappeler, c'était encore mon avis il y a un mois, mais tout ce que j'ai vu, tout ce que je vois tous les jours, prouve si clairement l'esprit de faction qui domine cette Chambre, les dangers dont elle menace et la France et moi sont si évidents, que mon opinion a complètement changé. De ce moment, vous pouvez regarder la Chambre comme dissoute. Partez de là, Messieurs, préparez l'exécution de la mesure, et, en attendant, gardez-en le silence le plus exact. J'y tiens absolument ».

Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome V, p. 210.

(2) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 432. Lettre du 17 septembre 1816.

de prendre une des plus grandes résolutions que je serai peut être jamais dans le cas de prendre » (1).

Le lendemain, le 20 août 1816, au Conseil qu'il présidait, Louis XVIII, résigné, trouva la plupart de ses ministres gagnés à la dissolution. Cette mesure fut décidée irrévocablement. L'ordonnance ne fut signée que le 5 septembre, au soir. Sa rédaction avait occupé quatre longues séances du Conseil, tenues dans le plus grand secret.

Rien ne transpira des délibérations ministérielles, puisque l'ordonnance, qui frappait si durement les ultras, ne fut connue qu'à la lecture du *Moniteur* du 7 septembre.

Dans toute cette affaire, dont la portée était considérable, le roi avait apporté au ministère de Richelieu l'appui de sa fermeté et de son attachement à ses ministres. La sagesse de Louis XVIII et la pondération de son caractère avaient été d'une grande force pour le gouvernement.

(1) Ernest Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 144.

SECTION III

CHARLES X

I. Caractère de Charles X. — Son incompréhension du gouvernement parlementaire. — Il veut être un roi qui gouverne. — Trop souvent, il impose sa politique personnelle à ses ministres responsables. — II. Assiduité de Charles X à présider le Conseil des ministres. — Le roi vote, dans son Conseil, et recueille les voix.

Si, dans sa sagesse et dans son insouciance, Louis XVIII était rentré en France sans idées préconçues, il n'en était pas de même du comte d'Artois. Il avait compté sur la nonchalance et les infirmités de son frère pour agir et gouverner à sa place (1). La fermeté de Louis XVIII ne tarda pas à le faire revenir de son erreur.

Il restait, avant tout, par préjugé, par goût, et par manque de compréhension, homme d'ancien régime.

La royauté était rétablie, il ne pouvait donc s'agir, dans son esprit, que d'un gouvernement du roi et par le roi. La charte ? il en faisait, aisément, bon marché, et ne la considérait que comme un passage. Parlant de la nouvelle forme du gouvernement à Pasquier, Monsieur lui disait : « on l'a voulu, il faut bien en essayer, mais l'expérience sera bientôt faite, et si, au bout d'une année ou deux, on voit que cela ne marche pas rondement, on reviendra à *l'ordre naturel des choses* » (2).

Prince, il apparaissait avec tous les désavantages d'un esprit faible et brouillon, avouant une faction qu'il ne gouvernait pas et s'exposant à la responsabilité de toutes les extravagances d'autrui (3), devenu roi, il accepta la forme

(1) Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 145.

Beugnot rapporte les paroles tenues en 1814 par le comte d'Artois : « Le roi a une tête admirable, aussi fraîche qu'à trente ans ; mais il est impotent ou à peu près ; il faut s'y attendre. Eh bien ! il pensera pour nous et nous agirons pour lui ».

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 40.

(3) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome II, p. 337. Lettre du 26 décembre 1817.

du gouvernement représentatif sans en accepter la véritable substance (1).

Ne disait-il pas couramment: « J'aimerais mieux scier du bois que d'être roi aux conditions des rois d'Angleterre... En Angleterre, les ministres gouvernent; ainsi donc ils doivent être responsables. En France, c'est le roi qui gouverne; il consulte les Chambres, il prend en grande considération leurs avis et leurs remontrances, mais quand il n'est pas persuadé, il faut bien que sa volonté soit faite ! » (2).

Charles X n'avait ainsi ni le goût, ni l'intelligence du gouvernement de cabinet.

Son désir et son besoin de plaire (3), sa bonté naturelle et son entêtement l'exposaient aux indécisions dangereuses et aux pires faiblesses.

Nous avons déjà vu, au cours de cette étude, que Charles X suivait l'impulsion de ceux qui l'entouraient, qu'il subissait l'influence néfaste des « conseils secrets » (4) et que, suivant sa propre opinion, ou celle des autres, il n'était guère enclin à prendre avis de ses ministres, lorsque ceux-ci ne lui plaisaient point. Il se réjouissait de la docilité de ses ministres (5), bien plus, il jetait, comme à plaisir, des obstacles sur la route de l'administration de M. de Martignac (6).

Il voulait être actif et, au contraire de Louis XVIII, qui avait peine à dissimuler l'ennui que lui causait la discussion des affaires, Charles X prenait une part active à la marche de son gouvernement. Affable, courtois et bienveillant, ses qualités d'homme masquaient son opiniâtreté, son insuffisance et son penchant à s'occuper des petites choses plutôt que des grandes.

S'il réussissait à avoir un ministre dont le système de gouvernement s'identifiait avec le sien, alors, ce n'était que

(1) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome XVIII, p. 455.

(2) Ernest Daudet: *Le Ministère de Martignac*, p. 219.
Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome XVIII, p. 455.

(3) Villèle: *Mémoires*, tome V, p. 117.

(4) Pasquier: *Mémoires*, tome VI, p. 121.

(5) Voir lettre, déjà citée, de Charles X à Villèle, du 6 février 1828.

(6) Ernest Daudet: *Le ministère de Martignac*, p. 264.

questions et lettres innombrables. La volumineuse correspondance du roi à Villèle montre à quel point il s'intéressait à tout. Deux ministères (Villèle et Polignac) reflétèrent sa pensée, il les soutint avec un acharnement borné qui lui valut le sacrifice de sa couronne. Leur politique fut celle du roi.

Un ministère lui ayant été imposé par les circonstances, il n'eut que mépris pour Martignac, consulta, en cachette, les ennemis de ses ministres et entra en lutte avec eux (1).

Charles X ne cherchait pas à donner le change (2). Il apparaissait aux yeux de tous que c'était le roi qui gouvernait.

Le gouvernement de cabinet le plaçait dans une irresponsabilité commode dont, maladroitement, il voulait sortir de son plein gré.

Si, en apparence, le gouvernement était entre les mains des ministres, en réalité, il était dans celles du roi, qui, non seulement, dirigeait la marche générale des affaires, mais entraînait même dans les détails. Le caractère du roi et du duc d'Angoulême donnait à leur intervention dans les affaires une autorité devant laquelle tout, dans le ministère, était contraint de plier (3).

(1) Voici en quels termes Charles X reçut le ministère de Martignac, lorsque ses membres vinrent prêter le serment d'usage : « Je dois vous déclarer que je me sépare à regret de M. de Villèle ; l'opinion a été trompée sur son compte ; son système était le mien et j'espère que vous vous y conformerez de votre mieux ».

Ernest Daudet : *Le ministère de Martignac*, p. 121.

(2) Rappelons que c'est par son insistance personnelle que Charles X fit déposer, par le ministère de Villèle, trois projets de loi sur les communautés religieuses, sur l'indemnité des émigrés et sur le sacrilège. Le cabinet savait ces projets impopulaires, mais le roi tenait à ce qu'ils fussent votés.

Le 30 mai 1830, alors que de nouveaux ministres prenaient place au Conseil, pour la première fois, Charles X ouvrit la séance par cette courte allocution : « Messieurs, je dois vous faire connaître en peu de mots quel est le système que je veux suivre et que j'ai déjà plusieurs fois développé au Conseil... » Viel Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XX, p. 421.

(3) d'Haussez : *Mémoires*, tome II, p. III.

Pratique inconcevable dans un régime représentatif qui nous permet de dire que le règne de Charles X est la négation même du gouvernement de cabinet.

II

Charles X, il fallait s'y attendre, présidait, toutes les semaines, dans son cabinet aux Tuileries ou à Saint-Cloud, le mercredi et le dimanche, avec une ponctualité sans défaillance, le Conseil des ministres. Rien ne l'eut pu détourner de cette obligation, pas même ses exercices de religion ou ses chasses (1).

Le temps des séances du Conseil se perdait souvent à discuter des minuties, des questions d'étiquette et de cérémonial auxquelles il attachait une importance exagérée, et il n'en restait plus pour les affaires vraiment sérieuses (2). La séance commençait à une heure et se prolongeait ordinairement jusqu'à quatre heures.

Le roi écoutait, avec nonchalance, l'avis de ses ministres qui ne développaient leur point de vue que lorsque Charles X leur en donnait l'ordre (3). L'initiative dans ces réunions était habituellement abandonnée aux ministres, à qui le roi laissait la plus entière liberté dans l'exposition de leurs opinions. Le roi présentait la sienne, franchement, mais sans lui donner, le plus souvent, la forme d'une « résolution arrêtée ».

Tandis qu'il laissait la parole à ses conseillers, Charles X prenait une attitude distraite qui engendrait un laisser-aller qui gagnait chacun des membres du Conseil. Ciseaux en mains, Sa Majesté, paresseusement enfouie dans son fauteuil, découpait en dentelles des feuilles de papier. Le duc d'Angoulême annotait, inlassablement, l'almanach militaire, ou, les yeux dans le vague, comptait les livres qui se-

(1) d'Haussez: *Mémoires*, tome II, p. 113.

Vaulabelle: *Histoire des deux Restaurations*, tome VIII, p. 93.

(2) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome XIV, p. 42.

(3) d'Haussez: *Mémoires*, tome II, p. 99.

trouvaient sur les rayons de la bibliothèque du cabinet royal. Chacun s'abandonnait à son inoffensive manie, ou se livrait, irrévérencieusement, aux douceurs de la sieste (1-2).

Comme son prédécesseur, le roi vote dans le Conseil qu'il préside et décide même, sans tenir compte de la majorité ou de la minorité.

Au mois de mars 1829, à l'occasion de la réforme municipale, Charles X préside son Conseil; il est d'un avis opposé à celui de la majorité. C'est l'opinion du roi qui tranche (3).

(1) G. Lenôtre: « Aux Tuileries jadis », II^e partie. *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} janvier 1933, p. 117.

(2) d'Haussez: *Mémoires*, tome II, p. 128 et suiv.

« Le mercredi et le dimanche, le Conseil se réunissait chez le roi, qui le présidait. M. le Dauphin y assistait. Chaque ministre apportait les affaires qu'il avait à soumettre à Sa Majesté, et lui présentait les ordonnances qui devaient être revêtues de sa signature. Puis, on traitait les questions qui n'avaient pu trouver place dans les rapports. Le roi se mêlait à la discussion avec bon sens, connaissance des affaires, et surtout grand soin à éviter de l'entraver en donnant à son opinion, le caractère d'une volonté arrêtée.

« Quelquefois, des questions très futiles occupaient la grave assemblée. Ainsi la formule d'une lettre autographe que le roi devait adresser à un autre souverain, la manière de la plier, ou de la cacheter, ne manquaient jamais de devenir des points de délibération, souvent même de discussions très vives et très opiniâtres, entre M. le Dauphin, qui attachait une immense importance à ces minuties, et le ministre des Affaires Etrangères.

« L'aspect du Conseil avait son côté amusant. Chacun des membres qui le composaient avait une habitude, ou une sorte de tic, qui lui était particulière, et qui se développait pendant les moments où l'attention n'était pas absolument commandée. Le roi découpait du papier en des formes bizarres, et emportait soigneusement son travail à la fin de la séance. M. le Dauphin feuilletait un almanach militaire, sur lequel il annotait au crayon les mutations dont, en l'abordant, le ministre de la Guerre lui remettait la liste. Du reste, il prenait peu de part aux discussions, et ne les interrompait guère que pour y placer des réflexions courtes, justifiant trop souvent la phrase dont il les faisait précéder: « Je vais peut-être dire une bêtise; mais vous n'y ferez pas attention ».

« MM. de Polignac et de Montbel couvraient de dessins à la plume les cahiers placés devant eux. M. de Chabrol passait son temps à percer des bâtons de cire avec un poinçon, non sans dommage pour ses doigts, toutes les fois que, cédant à la force qu'il employait à ce travail, dont il paraissait s'occuper le plus sérieusement du monde, la cire se rompait et laissait l'instrument arriver à l'improviste dans sa main. S'il arrivait que quelqu'un s'endormît, le roi en riait, défendait qu'on éveillât le dormeur; ou, s'il voulait l'interrompre, lui faisait passer sa tabatière.

« Le Conseil durait rarement moins de trois heures. Jamais je ne l'ai vu ajourner. C'était pour le roi un devoir de premier ordre, qui passait avant tout, et auquel il subordonnait les autres actes de sa vie. »

(3) Pasquier: *Mémoires*, tome VI, p. 163.

Le 17 mars 1830, contrairement à son habitude, ce fut Charles X qui, le premier, prit la parole. Il s'agissait de la dissolution de la Chambre. Le roi estimait que « ce n'était pas une question de ministère, mais une question de monarchie ». M. de Montbel proposa immédiatement la dissolution de l'Assemblée; trois ministres, Bourmont, Polignac et d'Haussez se rangèrent à cet avis, qui fut combattu par les trois autres membres du Cabinet: Courvoisier, Chabrol et Guernon-Ranville.

Charles X, dont l'avis entraîna celui du dauphin, porta sa voix du côté de Polignac et la dissolution de la Chambre fut arrêtée (1).

Au Conseil, c'est le roi qui recueille les votes.

Charles X autorisa, le 16 octobre 1827, Villèle à mettre en délibération un projet d'ordonnances prononçant la dissolution de la Chambre des députés et portant création de 76 pairs. Cette question occupa plusieurs Conseils. L'unanimité s'étant faite finalement, le 21, la question fut encore posée dans un Conseil tenu aux Tuileries, en présence du roi. Charles X leva la séance sans recueillir les votes (2). Dans une nouvelle séance du Conseil, le 24 octobre, le roi se prononça pour la dissolution et la création de nouveaux pairs. Les ordonnances parurent le 6 novembre.

Les Conseils des ministres, tenus en juillet 1830, à l'agonie de la monarchie légitime, sont particulièrement intéressants. La dissolution de la Chambre avait été décidée; le recours au pouvoir dictatorial avait été admis, en principe, en cas d'élections libérales.

Le dimanche 4 juillet, les ministres se réunirent à Saint-Cloud — résidence d'été — en présence du roi et du dauphin.

Arguant de la victoire de l'opposition, Polignac et trois de ses collègues offrirent leur démission; Charles X la refusa et ordonna à ses ministres « d'examiner de nouveau si l'article 14 donnait à la Couronne le pouvoir de prendre, à elle

(1) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, t. VIII, p. 93 et s.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XVII, p. 55.

seule, les mesures qui lui paraîtraient nécessaires à la sûreté du pays ». Les ministres étaient convaincus de la légalité de ce moyen; aussi, le lendemain, lorsqu'ils se réunirent — en dehors du roi — n'examinèrent-ils que les mesures à prendre.

On s'arrêta à la modification du régime électoral et de la loi sur la presse.

Seuls, MM. de Peyronnet et de Guernon-Ranville émisrent un avis différent.

Le résultat de ces délibérations fut soumis, le mercredi 7 juillet, à Charles X, en Conseil.

M. de Guernon-Ranville fit connaître, dès l'abord, son point de vue: gagner du temps, attendre à l'œuvre la nouvelle Chambre et n'agir, avec force, que si le ministère y était contraint. Il ne fut point soutenu, comme aurait pu le faire penser la discussion de la veille, par le second dissident, M. de Peyronnet.

Le duc d'Angoulême prit la parole. Il n'était pas loin de partager l'avis du ministre de l'Instruction Publique, mais il se rangea à la solution préconisée par la majorité.

Puis, en quelques mots, les ministres démontrèrent la légalité des mesures envisagées.

Enfin, Charles X parla: puisque le Conseil était d'accord, il fallait, dans le plus bref délai, s'occuper des moyens d'application.

M. de Peyronnet fut chargé de rédiger l'ordonnance modifiant la loi électorale, quant au ministre de la Justice, M. de Chantelauze, il devait préparer l'ordonnance sur la presse (1).

Moins de trois semaines après, les ordonnances devaient être lues, approuvées et signées en Conseil. Ce jour-là, le dimanche 25 juillet, le château de Saint-Cloud avait attiré une grande affluence. On savait que quelque chose de grave se préparait, mais rien n'avait transpiré des précédents conseils: le secret était bien gardé.

(1) Vaulabelle: *Histoire des deux Restaurations*, tome VIII, p. 151 et suiv.

Tandis que le roi assistait à la messe de midi, les ministres, en attendant, bavardaient dans le cabinet du roi. Une dizaine de personnes étrangères au ministère s'y trouvaient aussi. Les conversations allaient leur train, on parlait des événements, sans que les ministres ne soufflassent le moindre mot des projets gouvernementaux.

Lorsque Charles X vint, après l'office, présider le Conseil, les étrangers sortirent, et il resta seul avec tous ses ministres et le duc d'Angoulême. On prit place autour de la table et il fut donné connaissance des ordonnances, dont le principe avait été précédemment arrêté.

Le président du Conseil (1) affirma qu'il était en mesure de réprimer toute tentative de soulèvement. Alors, Charles X recueillit les avis.

Le Dauphin, consulté le premier, opina de la tête; puis, ce fut le tour des ministres, interpellés dans l'ordre d'importance de leurs portefeuilles. Tous approuvèrent.

Les voix ayant été recueillies, le vieux roi, après une courte méditation, apposa sa signature au bas des ordonnances. Ensuite, chacun des ministres signa (2).

C'était signer la chute de ce gouvernement que Charles X avait si mal compris.

(1) Le ministre de la Guerre, le général de Bourmont étant en Algérie, Polignac assurait l'intérim de ce département.

(2) Vaulabelle : *Histoire des deux Restaurations*, tome VIII, p. 174. et suiv.

SECTION IV

ENTRÉE DES PRINCES DANS LE CONSEIL

I. Première Restauration : les princes du sang ont, de droit, leur entrée dans les Conseils présidés par le roi. — Au retour de Gand, ils en sont exclus et siègent, désormais, dans une assemblée inexistante, en fait, le Conseil Privé. — A l'avènement de Charles X, le Dauphin a, de nouveau, son entrée au Conseil des ministres.

Nous avons déjà vu que, sous la première Restauration, des personnes étrangères au ministère, et irresponsables, avaient droit d'entrée, au Conseil des ministres; aussi, ne nous étonnons pas d'y trouver les princes du sang.

Le comte d'Artois et ses deux fils, le duc d'Angoulême et le duc de Berry, assistaient aux séances du Conseil à côté du roi et de ses ministres dont la responsabilité était, il est vrai, bien mal définie.

L'application des règles du gouvernement de cabinet eut voulu que seuls, le roi et ses ministres, y assistassent.

Le duc de Berry montrait la fougue « d'un cheval échappé », tandis que son frère aîné, toujours judicieux, donnait des avis modérés (1).

L'influence des deux neveux du roi ne fut jamais grande dans le Conseil, occupés qu'ils étaient — en 1814 — à parcourir les provinces (2). Ils ne se mêlaient guère que des questions relatives à l'armée.

Quel que fut le rôle des princes, leur présence dans le Conseil n'allait pas tarder à choquer, à juste titre, les meilleurs esprits.

A Gand, les ministres eux-mêmes — exception faite de Blacas et Dambray — remirent à Louis XVIII un curieux mémoire, rédigé par Beugnot : « Deux opinions partagent les serviteurs de Votre Majesté. Les uns sont les partisans des institutions créées par la charte, les autres des institu-

(1) Jaucourt : *Correspondance*, p. 138. Lettre du 4 janvier 1815.

Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 42.

Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome II, p. 152.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 16.

tions anciennes. Ces derniers sont les *princes de votre famille et leur entourage*. Ce parti a déjà attiré sur le pays et sur Votre Majesté de funestes tempêtes... Si Votre Majesté se décide pour la conservation et le triomphe de la charte constitutionnelle, tout le cabinet doit être composé dans ce sens...

« ... Le grave danger de la présence des princes au Conseil, de leur action sur l'administration, a été justement reproché à vos ministres, parce que leur premier devoir était de l'écarter... » (1)

Dans sa lettre du 23 avril 1815, adressée à Louis XVIII par Talleyrand, ce dernier critiquait la présence des princes dans un Conseil des ministres. « Une fois le pouvoir exclusivement concentré entre les mains de Votre Majesté et de ministres responsables... » (2)

Les étrangers n'étaient pas les derniers à s'étonner d'une pareille anomalie.

Wellington, qui eut des pourparlers nombreux, à la fin du mois de juin 1815, avec des émissaires de Fouché, président du gouvernement provisoire, recherchant les fautes de l'administration de Louis XVIII, n'hésitait pas à placer au premier rang l'admission des princes dans le Conseil (3).

Poussant même plus loin le souci de la correction parlementaire, Pozzo di Borgo regrettait que les princes eussent, de droit, leur entrée dans la Chambre des pairs, il souhaitait que leur participation aux délibérations ne fût que théorique (4).

Lorsqu'au retour de Gand, Louis XVIII proclama l'unité du ministère, les princes furent écartés définitivement du Conseil. Cette exclusive devait durer jusqu'à la fin de son règne.

(1) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome II, p. 378.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 210 et p. 290. *Mémoires du prince de Talleyrand* publiés par le duc de Broglie, tome III, p. 177.

(3) Duvergier de Hauranne : *Histoire du gouvernement parlementaire en France*. 1^{re} édition, 1859, tome III, p. 146.

(4) Pozzo di Borgo : *Correspondance*, tome I, p. 224. Lettre à Nesselrode du 5 octobre 1815.

Malgré la sagesse de cette mesure, Ferrand et Chateaubriand regrettèrent que les princes eussent été éloignés du Conseil (1).

Cependant, le comte d'Artois conservait, légalement, une place de premier plan dans l'Etat, bien peu compatible avec la nature du gouvernement. Colonel général de la garde nationale, le frère du roi avait le commandement et l'administration directe, absolue, de toutes les gardes nationales du royaume. Cette direction constituait un véritable ministère, à tel point que le ministre de l'Intérieur, M. de Vaublanc, se rendait fréquemment chez Monsieur pour y recevoir ses ordres (2).

On pense, déjà, à s'écarter des principes, dès le mois de juillet 1821. Il est surprenant qu'un ministre, aussi strictement parlementaire que M. Pasquier, ait songé à suggérer au président du Conseil, le duc de Richelieu, de rendre à Monsieur, pour gagner ses bonnes grâces à la suite des démissions de Villèle et Corbière, l'entrée au Conseil qui lui avait été retirée en 1815. Louis XVIII repoussa cette mesure qui lui semblait une sorte d'abdication (3).

Avec l'avènement de Charles X, un symptôme, de plus, marqua l'abâtardissement du régime parlementaire: son fils, le duc d'Angoulême, prend place au Conseil des ministres que le roi préside.

Charles X écrivait, en septembre 1824, à ce sujet, à Villèle: « il est possible que je me trompe, mais je suis convaincu que la chose est convenable en elle-même » (4).

L'opinion accueillit avec faveur cette décision, à raison des opinions modérées que l'on attribuait au prince, qui se laissa séduire par offre, non sans quelques hésitations (5).

(1) Ferrand: *Mémoires*, p. 173. — Chateaubriand: *De la monarchie selon la charte*, chap. LXXVII.

(2) Vulaballe: *Histoire des deux Restaurations*, tome IV, p. 209.

(3) Pasquier: *Mémoires*, tome V, p. 274.

Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome X, p. 276.

(4) Villèle: *Mémoires*, tome V, p. 129.

(5) Pasquier. *Mémoires*, tome VI, p. 16.

Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome XIV, p. 6.

Non seulement, cette admission était contraire à la nature du gouvernement de cabinet, mais encore, elle pouvait être dangereuse, puisque avant de régner, le dauphin pouvait compromettre sa popularité.

A la constitution du ministère de Martignac, en 1828, on fit plus encore. Le dauphin fut pourvu d'un ministère. Le département de la Guerre fut dédoublé et eut pour titulaires: le duc d'Angoulême (personnel) et M. de Caux (administration). On renonça, bientôt, il est vrai, à cette combinaison impraticable, qui supprimait la responsabilité ministérielle (1).

Le caractère et les capacités médiocres du duc d'Angoulême réduisirent à bien peu de chose son activité dans le Conseil. Il n'y joua guère qu'un rôle muet. Seules, les questions de personnel, dans l'armée, retinrent son attention, mais alors, « il ne souffrait pas la moindre atteinte à une prérogative qu'il exerçait sans contrôle, sans même tolérer une observation, ni une demande »... (2)

(1) Pasquier: *Mémoires*, tome VI, p. 106.

« De son côté, le ministère avait été obligé de faire une concession qui devait lui causer bien des embarras. M. de Caux n'avait été nommé d'abord que ministre Secrétaire d'Etat de l'administration de la Guerre. Le personnel restait sous l'autorité du dauphin. C'est lui qui devait faire au roi les présentations pour les emplois vacants, sauf la signature des brevets, qu'on réservait au ministre. Cette combinaison était impraticable; il fut impossible de la maintenir plus de douze jours; elle supprimait la responsabilité ministérielle. Le 17 janvier parut une ordonnance qui rendait à M. de Caux le titre de ministre de la Guerre, mais un des aides de camp du dauphin, M. de Champagny, fut nommé en même temps chef de la division du personnel ».

(2) d'Haussez: *Mémoires*, tome II, p. III.

SECTION V

LE CONSEIL PRIVÉ

I. Existence nominale du Conseil Privé. — Les ministres d'Etat, qui en font partie, ne jouent aucun rôle. — La règle est qu'à la chute de chaque ministère, ses membres soient nommés ministres d'Etat.

L'ordonnance du 29 juin 1814 mentionne l'existence du conseil privé, à côté du « conseil d'en haut » mais, c'est dans le préambule de l'ordonnance du 9 juillet 1815 que l'on trouve son organisation.

Les Conseils du roi sont au nombre de deux: d'abord, le Conseil privé où entreront les princes, les ministres d'Etat et les personnes que le roi juge à propos d'y appeler; ensuite, le Conseil des ministres.

Le Conseil privé, rouage gouvernemental incompatible avec le régime parlementaire, n'eut heureusement qu'une existence théorique. Aucune « convocation spéciale » ne fut adressée aux membres du Conseil privé qui ne fut jamais réuni durant tout le cours de la Restauration.

Mais, dira-t-on, pourquoi donc tolérer son existence? Au retour de Gand, il était difficile de renoncer, brusquement, aux errements du passé et, de plus, ne fallait-il point ménager les susceptibilités?

Flatter la vanité des grands, doter d'une pension confortable les ministres arrachés à leur banc et les ambitieux impuissants, telle semble bien être la pensée qui a fait décider du maintien du Conseil privé (1). N'est-il pas dit dans le préambule, que l'administration du roi se compose du Conseil privé et *qu'après ce Conseil* vient le Conseil des ministres?

Le Conseil privé aura l'illusion du pouvoir, le Conseil des ministres en aura la réalité. Et, il devait en être ainsi; qu'eut-il, en effet, résulté de la dualité de deux Conseils

(1) Dans ce sens, voir Vaulabelle: *Histoire des deux Restaurations*, tome VI, p. 154.

exerçant le gouvernement? L'un, ne dépendant que du souverain, l'autre responsable devant le roi et devant le pays.

Les membres du Conseil privé sont, à l'exception des princes, les ministres d'Etat.

« La dignité de ministre d'Etat fut donc purement et simplement un titre honorifique de l'ordre le plus élevé, dont il devint bientôt d'usage de décorer tous ceux qui avaient été ministres à département et, en général, les personnages les plus éminents du pays » (1).

A la chute de chaque ministère, les ministres, à moins qu'ils ne le fussent déjà, étaient nommés ministres d'Etat. Seul, Fouché fit exception à cette règle (2).

L'inutilité de leur charge fit que la position de ministre d'Etat fut considérée comme inamovible et cependant, trois d'entre eux (Chateaubriand, Vitrolles et le baron Louis) payèrent de leur révocation leur opposition au gouvernement.

Ces coûteuses sinécures — le traitement afférent à ces situations de tout repos fut d'abord de 20.000 francs et ensuite de 12.000 francs — furent critiquées fréquemment. A l'occasion de la discussion du budget, par deux fois, des parlementaires s'élevèrent contre le maintien du Conseil privé, qu'ils considéraient comme un abus.

Aucune décision n'intervint: Conseil privé et ministres d'Etat subsistèrent jusqu'à la fin de la Restauration.

M. de Girardin, auquel le bienfait de l'inexistence de cette assemblée semblait échapper, prétendait en 1822 que « l'on tenait beaucoup plus au silence des ministres d'Etat qu'à leurs avis et que leur traitement n'avait qu'une vertu: leur fermer la bouche ».

Il est, évidemment, des respects aux principes que l'on ne saurait payer trop cher.

(1) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome IV, p. 106.

(2) Villèle: *Mémoires*, tome I, p. 336.

CHAPITRE VII

Départements ministériels et attributions

SECTION I

CHANGEMENTS DANS LE NOMBRE ET LA COMPÉTENCE DES MINISTÈRES

I. Le nombre des ministères n'est pas déterminé. — Projets de dédoublement. — Où l'on sent la nécessité d'accroître le nombre des départements ministériels. — II. Le conseil de l'Instruction Publique, à la tête duquel se trouve un président, dépend de l'Intérieur. — Rétablissement de la dignité de grand maître de l'Université. — L'ordonnance du 24 août 1824 institue un ministère des Affaires Ecclésiastiques et de l'Instruction Publique. — Sous le ministère de Martignac, l'Instruction Publique est séparée des Affaires Ecclésiastiques et, de nouveau, rattachée à celles-ci à la fin de la Restauration. — III. Le ministère du Commerce et des Manufactures est créé sous l'administration de Martignac. — IV. Dédoublement du ministère de la Guerre (ordonnance du 5 janvier 1828). — Cette innovation fâcheuse est rapportée douze jours après. — V. Mai 1830. — Création du ministère des Travaux Publics.

La charte n'a fixé ni le nombre des ministères, ni les attributions de chaque département et, de fait, elle ne le pouvait faire. Cette détermination dépend des besoins et des circonstances.

En France, une seule Constitution régla ce point, celle du 5 fructidor an III; et, encore, son article 150 avait-il seulement spécifié que « ce nombre est de 6 au moins et de 8 au plus » (1).

Si nous faisons abstraction des nombreuses personnalités qui, à des titres divers, gravitaient autour du ministère de la première Restauration, nous trouvons neuf minis-

(1) Esmein : *Droit Constitutionnel*, p. 791.

tres: le Chancelier (1), garde des Sceaux, titulaire de la Justice, puis cinq ministres secrétaires d'Etat, qui détenaient des portefeuilles — correspondant aux départements fondamentaux qui subsisteront dans chaque ministère de la Restauration — les Affaires Etrangères, l'Intérieur, la Guerre, les Finances et la Marine, enfin trois autres « Excellences » dirigeant des départements particuliers: la direction générale de la Police, la Maison du roi et la direction générale des Postes.

Ces trois derniers départements eurent des sorts variés. La direction générale des Postes fut supprimée en 1815; la Maison du roi, dont nous parlerons plus longuement, n'existait qu'en 1814, puis en 1815, sans titulaire, par suite du refus du duc de Richelieu et, enfin, de 1820 à 1827. La direction générale de la Police, érigée en ministère, au retour de Gand, fut supprimée définitivement au moment de la constitution du ministère Dessoles, et rattachée à l'Intérieur.

Ce dernier département, le plus important de tous par ses attributions multiples (2), fut le seul, à part l'administration de la Guerre, qui donna naissance à des ministères

(1) Vulgabelle: *Histoire des deux Restaurations*, tome II, p. 187.

Suivant l'usage, le ministère de la Justice appartenait, en 1814, au Chancelier de France.

A la Restauration, on supposa rétabli de plein droit le titre de Chancelier.

Le titre de Chancelier est inamovible; c'est pourquoi, quand le roi juge à propos de remplacer le Chancelier dans son Conseil, il nomme un Garde des Sceaux.

Il n'y a qu'un seul Chancelier.

Le Chancelier, de droit, président de la Chambre des pairs, conserve cette fonction, même s'il est Garde des Sceaux.

Une ordonnance du 6 mars 1815 montre l'archaïsme du titre donné au Chancelier: « Sur le rapport de notre amé et féal chevalier, Chancelier de France, le sieur Dambray, Commandeur de nos ordres, nous avons ordonné..... »

Barbé-Marbois, Premier Président de la Cour des Comptes, cumula ses fonctions avec celles de ministre de la Justice.

Villèle critiquait, à juste titre, les inconvénients résultant de ces cumuls (*Mémoires*, tome I, p. 335).

(2) Ce département comprenait: les Administrations communale et départementale, la Police générale, Arts, Sciences, Lettres, Commerce, Agriculture, Travaux Publics, Hygiène, Cultes, Instruction Publique.

Pasquier: *Mémoires*, tome IV, p. 362.

« Le choix d'un ministre de l'Intérieur, à cause du nombre et de l'importance des affaires qui aboutissent à lui, à cause surtout de l'immense personnel qu'il doit diriger, est peut-être le plus difficile de tous

distincts : Affaires Ecclésiastiques, Instruction Publique, Commerce et Colonies, Travaux Publics.

Ces diverses modifications, dues à l'initiative du pouvoir exécutif, datent presque toutes du règne de Charles X.

En dehors de ces créations, il est utile de signaler qu'à maintes reprises, on songea à augmenter le nombre des ministres, soit que l'on désirât donner satisfaction aux partis, soit que la complexité des affaires nécessitât un Conseil des ministres plus important.

Viel-Castel nous a déjà fait connaître qu'au mois d'octobre 1819, des négociations avaient eu pour but de dédoubler — comme cela existait sous le régime impérial — le département de la Guerre, d'abord, et, ensuite, celui des Finances, départements qui auraient donné naissance à quatre ministères : le Personnel de la Guerre et l'Administration du Matériel, d'une part; les Finances proprement dites et l'Administration du Trésor, d'autre part. Au moment de l'entrée de Villèle et de Corbière dans le deuxième ministère du duc de Richelieu, on proposa, pour ne pas sacrifier deux ministres en place, la création de l'Instruction Publique et des Cultes, pour Corbière, et la division des Finances, pour y placer Villèle, tout en gardant Roy. On ne s'arrêta à aucune de ces solutions, en présence des difficultés politiques qu'elles soulevaient, mais l'exemple de l'Angleterre, où les ministres siégeaient à douze ou treize, montrait combien il serait souhaitable que le cabinet fut élargi (1).

ceux où se trouve engagée la responsabilité d'un chef de gouvernement. Il est difficile de joindre à un si lourd fardeau la direction suprême de toute l'administration civile du royaume, la surveillance de toutes les menées et les attaques des partis ».

(1) Voici ce qu'écrivait, à ce sujet, Pasquier dans ses *Mémoires*, tome V, p. 62 et suiv. :

« On jugeait depuis quelque temps que le nombre des membres dans le Conseil n'était pas assez grand pour répondre à tous les besoins de l'administration. On avait l'exemple de l'Angleterre, où le nombre des ministres est de douze ou treize membres; la réalisation de ce projet soulevait encore de grandes difficultés, et le duc de Richelieu n'osa pas l'adopter » (p. 62).

« ... Il était impossible qu'aucun homme sensé s'élevât contre une augmentation dans le nombre des ministres lorsqu'elle était si bien motivée par la multiplicité des affaires et la nécessité de faire face dans les Chambres à toutes les discussions » (p. 65).

Dès 1819, le ministre de l'Intérieur Decazes créa et réorganisa les conseils spécialisés (1) pour chacune des grandes divisions de son administration. Une ordonnance établit auprès du ministre un grand Conseil d'agriculture chargé de donner son avis motivé sur les questions de législation et d'administration relatives à cette branche si importante de la richesse publique et de présenter ses vues sur les améliorations et le perfectionnement dont elle était susceptible. Deux ordonnances du 23 août 1819 apportaient des modifications au Conseil général des manufactures et au Conseil général du commerce. Le ministre choisissait — avec approbation du roi — les membres de ces Conseils où figuraient des négociants, des banquiers, des députés, des pairs, des propriétaires fonciers, de hauts fonctionnaires. Le Conseil de l'Instruction Publique était un des plus anciens.

Quel est le nombre moyen des Excellences sous la Restauration? Deux ministères (Dessoles et Decazes) en comptèrent six. C'est un minimum. Le cabinet le plus nombreux, le deuxième ministère du duc de Richelieu, en comprend onze, dont trois ministres sans portefeuille, auxquels viennent s'ajouter trois sous-Secrétaires d'Etat: Mounier (Intérieur), Portalis (Justice) et Rayneval (Affaires Etrangères).

Les innovations commencent en 1824, avec le cabinet de Villèle, qui s'accroît d'un ministère groupant les Affaires Ecclésiastiques et l'Instruction Publique, puis, avec le cabinet de Martignac qui voit, pour peu de temps en ce qui concerne la Guerre, la création de quatre départements : Guerre-Personnel (duc d'Angoulême); Affaires Ecclésiastiques (Mgr. Frayssinous, remplacé par Mgr. Feutrier); Commerce et Colonies (M. de Saint-Cricq); Instruction Publique (M. de Vatimesnil); enfin avec le cabinet de Polignac, qui voit apparaître le ministère des Travaux Publics (M. Capelle) (2).

(1) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome VII, p. 284-286, tome VIII, p. 9 et 10.

(2) Voir l'annexe.

II

Sur la proposition de Pasquier, ministre de l'Intérieur par intérim du ministère Talleyrand, fut prise une ordonnance qui créait la Commission de l'Instruction Publique dont Royer-Collard fut nommé président. Il avait pour collègues: Cuvier, Silvestre de Sacy, l'abbé Frayssinous et Guéneau de Mussy (1).

Le président du Conseil de l'Instruction Publique — qui remplissait des fonctions analogues à celles de l'ancien grand maître de l'Université — était soumis hiérarchiquement au ministre de l'Intérieur, et cette position subordonnée, que le chef des Doctrinaires supportait avec peine, amena sa démission en 1819. Il se plaignait, alors, des interventions incessantes de Decazes et de l'envahissement des Frères de la Doctrine Chrétienne.

Cuvier, appartenant au culte protestant, ne fut nommé que provisoirement à sa place (2).

Lorsque l'on songea, pendant l'administration du général Dessoles, à augmenter le nombre des ministres, on envisagea de placer, à nouveau, Royer-Collard à la tête de l'Université, avec entrée au Conseil (3).

Des difficultés, d'ordre politique, empêchèrent la création d'un ministère de l'Instruction Publique, à la nomination de Villèle et Corbière dans le cabinet Richelieu. Cependant, Corbière — ministre sans portefeuille — fut nommé à la présidence du Conseil Royal de l'Instruction Publique, sans que l'entrée au Conseil des ministres y fut jointe (4).

Cette administration, qui ne constituait pas un département ministériel, permit à Corbière — en sa double qualité de ministre ayant place dans le Conseil et de président — d'exercer, en fait, les fonctions de ministre de l'Instruction Publique. Il recevait, pour cette direction, des indem-

(1) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome IV, p. 21.

Villèle: *Mémoires*, tome I, p. 323.

(2) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tomes VI, p. 179 et VIII, p. 61.

(3) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 162.

(4) Pasquier: *Mémoires*, tome V, p. 63.

nités annuelles évaluées à 81.000 francs. Il fit signer à Louis XVIII une ordonnance, le 27 février 1821, qui donnait aux évêques un droit absolu de surveillance sur toutes les matières de l'enseignement (1).

Au mois de juillet 1821, Corbière abandonna ses fonctions de ministre et de président du Conseil de l'Instruction Publique. Ce fut encore Cuvier qui fut chargé de l'intérim de la présidence. Une ordonnance du 5 juin 1822 rétablit la dignité de Grand Maître de l'Université, supprimée depuis les premiers temps de la Restauration. Ces attributions, dévolues à l'évêque d'Hermopolis, l'abbé Frayssinous, premier aumônier du roi, faisaient de cet ecclésiastique — le titre excepté — un véritable ministre de l'Instruction Publique. Une circulaire, adressée le 17 juin 1822, aux membres du corps enseignant, par l'abbé Frayssinous, ne laissait placé à aucun doute sur l'étendue de ses pouvoirs, plus considérables que ne l'avaient été ceux des anciens présidents du Conseil de l'Instruction Publique (2).

Enfin, quoique n'ayant pas son autonomie, l'Instruction Publique avait son budget.

Les questions d'éducation étaient devenues à un tel point questions de religion, que l'Instruction Publique fut incorporée au ministère des Affaires Ecclésiastiques, lorsque le parti religieux obtint « son » ministère. L'ordonnance du 24 août 1824 institua, donc, un nouveau département: le ministère des Affaires Ecclésiastiques et de l'Instruction Publique. Le Grand Maître de l'Université, Mgr. Frayssinous, en fut nommé ministre.

(1) Vaulabelle: *Histoire des deux Restaurations*, tome V, pages 196, 325, 348.

(2) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome XI, p. 92.

Vaulabelle: *Histoire des deux Restaurations*, tome VI, p. 176.

Voici le texte de cette circulaire:

« En appelant à la tête de l'éducation publique un homme revêtu d'un caractère sacré, Sa Majesté fait assez connaître à la France entière combien elle désire que la jeunesse de son royaume soit élevée de plus en plus dans des sentiments religieux et monarchiques. »

« Une grande autorité vient de m'être confiée; j'en dois compte à Dieu, au roi, aux pères de famille, à mon pays..... »

« ... Je n'ai pas le droit d'interroger les consciences, mais, certes, j'ai bien celui de surveiller l'enseignement et la conduite ». »

C'était confondre le domaine temporel et le domaine spirituel.

Toutefois, un membre du Conseil Royal de l'Instruction Publique, M. Cuvier, fut chargé de s'occuper des écoles de théologie protestante. Tandis que le ministre de l'Intérieur continuait à avoir dans ses attributions les affaires religieuses concernant les cultes non catholiques.

Les choses devaient rester ainsi jusqu'à l'avènement du ministère Martignac. A l'ouverture de la session, le 5 février 1828, Charles X promit, dans le discours de la Couronne, de séparer, désormais, l'Instruction Publique des affaires religieuses. Mgr. Frayssinous conserva le ministère des Affaires Ecclésiastiques, tandis que l'Instruction Publique — érigée en département autonome — eut pour titulaire, quelques jours après la constitution du Cabinet, M. de Vatimesnil, alors âgé de 39 ans, député, ancien Secrétaire général du ministère de la Justice et avocat général près la Cour de Cassation.

Ce ne fut que par l'ordonnance du 10 février 1828, que M. de Vatimesnil reçut le même titre que tous ses collègues. Il fut nommé *ministre de l'Instruction Publique*, tout en conservant le titre et les fonctions de Grand Maître de l'Université; tandis qu'au début, il avait été appelé comme membre du Conseil des ministres, avec le titre de *Grand Maître de l'Université, ministre d'Etat* (1).

Le nouveau ministre de l'Instruction Publique prit une circulaire pour recommander aux fonctionnaires de l'Université de développer l'instruction primaire et de respecter la liberté de conscience ainsi que l'amour des libertés nationales. La séparation de la religion et de l'instruction ne fut une réalité qu'après la promulgation de l'ordonnance du 16 juin 1828 qui retirait aux Jésuites la faculté de diriger des établissements d'instruction et d'y enseigner. Le principe même de cette ordonnance, longuement discutée en Conseil des ministres, permit à M. de Vatimesnil de faire remarquer

(1) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XVII, p. 209.

que « l'enseignement était essentiellement du ressort de la loi civile, et soumis à la surveillance de l'autorité civile » (1).

Avec le cabinet de Polignac, le ministère de l'Instruction Publique fut, de nouveau, supprimé et réuni à celui des Affaires Ecclésiastiques.

M. de Montbel en fut le titulaire.

La régression des opinions libérales devait logiquement amener cette fusion. La Congrégation recouvrait son empire et l'éducation redevenait une question spirituelle.

III

Dès 1819, à la chute du ministère Dessoles, l'on donnait pour certaine la création du ministère du Commerce et des Manufactures, au profit de M. Chaptal. Il fallut attendre plus de sept ans pour voir se réaliser ce projet (2).

Une ordonnance, datée du 6 janvier 1824, établit « un Conseil supérieur du Commerce et des Colonies, chargé d'aviser à l'amélioration successive des lois et des tarifs par lesquels étaient régis les rapports du commerce français avec l'étranger, et d'examiner les projets de loi et d'ordonnances relatifs à cette matière. Placé sous la présidence du ministre président du Conseil, il se composait de tous les ministres secrétaires d'Etat, de deux ministres d'Etat, du directeur général des Douanes, du directeur de l'Agriculture, du Commerce, et des Arts au ministère de l'Intérieur, du directeur des travaux politiques au ministère des Affaires Etrangères et de cinq autres membres. Il devait, de plus, être formé auprès du président du Conseil un bureau du Commerce et des Colonies, dont la tâche serait de recueillir les faits et les documents propres à éclairer les délibérations du Conseil et les déterminations du gouvernement, composé, sous la présidence d'un ministre d'Etat ou d'un conseil-

(1) Vulabellé : *Histoire des deux Restaurations*, tome VII, p. 463.

(2) Lettre du 19 novembre 1819 de Villèle à sa femme. *Mémoires*, tome II, p. 272.

Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome VIII, p. 153.

ler d'Etat, du directeur général des Douanes et des autres directeurs appelés à siéger dans le Conseil supérieur » (1).

M. de Saint-Cricq, qui était député, quitta la direction générale des Douanes pour devenir président du Bureau du commerce.

L'importance acquise par le commerce et l'industrie incita le gouvernement à ériger en ministère les anciennes attributions de M. de Saint-Cricq, qui, au début du cabinet de Martignac, prit le titre de Président du Conseil supérieur du commerce et des colonies. Ce ministre secrétaire d'Etat avait son entrée au Conseil.

Une ordonnance du 20 janvier 1828 substitua au titre d'abord donné à M. de Saint-Cricq celui de ministre secrétaire d'Etat au département du Commerce et des Manufactures. Il cessait d'être un ministre de seconde zone et était désormais sur le pied d'égalité avec les autres ministres (2).

A la formation du cabinet de Polignac, le ministère du Commerce et des Manufactures fut supprimé et ses attributions furent réunies à celles du ministère de l'Intérieur. Le président du Bureau du commerce subsista.

IV

La création la plus singulière fut apportée par l'ordonnance du 5 janvier 1828. Le département de la Guerre était dédoublé au profit du dauphin. Le titre de ministre de la Guerre était supprimé.

La présentation aux emplois vacants dans l'armée était réservée au duc d'Angoulême qui siégeait au Conseil, tout comme un ministre, bien que ne pouvant être responsable de ses actes politiques. M. de Caux n'avait dans ses attributions que les questions intéressant l'administration de la Guerre.

(1) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XIII, p. 76.

(2) Viel-Castel : *Histoire de la Restauration*, tome XVII, p. 209.

La popularité du dauphin et un exemple tiré de l'Histoire anglaise avaient poussé le gouvernement à accepter cette fâcheuse innovation (1).

De grands doutes s'élevèrent sur la régularité de l'ordonnance qui, en appelant le général de Caux au ministère de l'administration de la Guerre, en avait détaché le personnel. Une partie de la presse fit entendre son mécontentement. La situation étrange de M. de Caux fut critiquée.

Une ordonnance du 17 janvier 1828 mit fin à cette fantaisie politique, rendit à M. de Caux le titre de ministre de la Guerre et lui restitua la nomination aux grades vacants.

V

Le dernier ministère créé fut le ministère des Travaux Publics qui vit le jour lors du deuxième remaniement du cabinet de Polignac. Jusqu'alors, la direction générale des Ponts et Chaussées, dont M. Becquey était depuis quinze ans le chef, dépendait du ministère de l'Intérieur. Cette direction fut transformée en ministère, avec M. Capelle, préfet de Versailles, comme titulaire.

Il semble que cette création fut inspirée par une nécessité politique plus que par le souci d'une bonne organisation administrative.

M. Capelle, en effet, s'occupa surtout, en fait, dans les bureaux du ministère de l'Intérieur, de la préparation des élections.

(1) En Angleterre, on vit respectivement le fils et le frère du roi — le duc d'York et le duc de Clarence — placés l'un à la tête de l'armée, l'autre à la tête de l'amirauté.

SECTION II

DES SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT (1)

1. Les sous-secrétaires d'Etat, choisis par les titulaires de département ministériel, sont des ministres de seconde zone. — Ils jouent un rôle politique. — Ils ont accès au Conseil, délibèrent et votent. — Les sous-secrétaireries d'Etat préparent aux fonctions ministérielles.

Les sous-secrétaires d'Etat, titre usité déjà en Angleterre, firent leur apparition en France au début de la Restauration. Ce fut l'ordonnance du 9 mai 1816 (2) qui créa cette institution.

Cette appellation, dérivée de celle donnée, à l'époque, aux ministres, implique bien une idée de subordination. Le sous-secrétaire d'Etat est dans la dépendance du ministre secrétaire d'Etat et, en principe, choisi par ce dernier, s'il le juge nécessaire.

Une opinion, erronée à notre avis, s'est accréditée, qui veut que sous la Restauration, le rôle des sous-secrétaires d'Etat ait été surtout administratif, pour ne devenir politique que sous la Monarchie de juillet (3).

C'est confondre deux fonctions qui s'exercèrent, parfois, concurremment : celle de sous-secrétaire d'Etat et celle de secrétaire général.

Le premier est un homme de gouvernement, le second un haut fonctionnaire.

Ceux qui n'ont voulu voir qu'un administrateur dans le sous-secrétaire d'Etat ont prétendu qu'il était choisi, le plus souvent, hors du Parlement. Pour autant que le fait

(1) Joseph Barthélemy et Paul Duez : *Traité de droit constitutionnel*, p. 541.

(2) Art. 1^{er}. — Des sous-secrétaires d'Etat, nommés par nous, seront attachés à nos ministres secrétaires d'Etat, lorsque ceux-ci le jugeront nécessaire au bien de notre service.

Art. 2. — Les sous-secrétaires d'Etat seront chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur seront déléguées par nos ministres secrétaires d'Etat dans leurs départements respectifs.

(3) Eugène Pierre : *Traité de droit politique*, p. 112 et suiv.

soit exact, il ne prouve rien, puisque des ministres eux-mêmes étaient parfois étrangers à l'une et l'autre des deux Chambres. Au surplus, bon nombre de sous-secrétaires d'Etat appartinrent au Parlement, ainsi, d'ailleurs, que certains secrétaires généraux.

Ce pouvait même être, pour apporter une force au cabinet, sa seule qualité de parlementaire qui faisait désigner le sous-secrétaire d'Etat.

Lorsque Pasquier succéda, en 1817, au Chancelier Dambray, il préférait confier à Guizot le secrétariat général du ministère, plutôt que de s'adjoindre un sous-secrétaire d'Etat. Le Garde des Sceaux dut, cependant, déférer au désir du duc de Richelieu qui l'engagea, au nom du Conseil, à prendre, comme sous-secrétaire d'Etat, M. Ravez qui jouissait d'une importante situation politique à la Chambre des députés. Pasquier dut se priver de collaborateur jusqu'à la fin de la session, en attendant que le sous-secrétaire d'Etat pût occuper le poste qui lui était réservé (1).

Au lendemain de l'assassinat du duc de Berry, le duc de Richelieu voulut faire entrer dans son ministère un membre de la Chambre des pairs, M. Mounier; il lui offrit l'Intérieur. Arguant de son inexpérience, il déclina cette offre et proposa de se placer sous les ordres du ministre de l'Intérieur. Cette proposition fut agréée par le président du Conseil qui tenait à Mounier. Il fut nommé sous-secrétaire d'Etat.

L'Intérieur devait échoir au sous-secrétaire d'Etat à la Justice du précédent ministère: de sous-secrétaire d'Etat, M. Siméon devint ministre. C'était pour lui, nous rapporte Pasquier, « une grave résolution et un sacrifice; il lui fallut échanger, pour une position fort hasardeuse, brillante sans doute, mais nécessairement passagère, une existence faite, tranquille, honorable et assurée dans le Conseil d'Etat » (2).

Pasquier, qui était ministre des Affaires Etrangères du deuxième cabinet Richelieu, n'hésite pas à considérer les

(1) Pasquier: *Mémoires*, tome IV, p. 157.

(2) Pasquier: *Mémoires*, tome IV, p. 363.

trois sous-secrétaires d'Etat appartenant à ce ministère comme des collègues. Collègues de situation un peu inférieure, peut-être, mais qui venaient compléter l'organisation ministérielle (1). Leur position était telle dans le cabinet, que Villèle et Corbière — devenus ministres sans portefeuille — voulaient les évincer pour obtenir un partage de voix au cas où ils auraient réussi à faire donner un portefeuille à un des leurs, le duc de Bellune.

A plusieurs reprises, les deux ministres royalistes avaient déclaré « qu'ils trouvaient inconvenante la présence des sous-secrétaires d'Etat aux séances du Conseil. Des hommes qui n'avaient pas de responsabilité ne devaient pas, disaient-ils, participer aux délibérations » (2). Mounier, Portalis et Rayneval qui avaient des opinions et des principes arrêtés constituaient, en effet, un obstacle à leurs vues.

Lorsque Corbière et Villèle quittèrent le ministère, le duc de Richelieu engagea Pasquier et Mounier à se réunir chez M. de Serre dans le but d'envisager la situation créée par le départ des royalistes. Est-ce là le rôle d'un fonctionnaire, si haut placé soit-il? Non, certes. Le sous-secrétaire d'Etat Mounier était homme de gouvernement.

Nous avons vu, précédemment, que les trois sous-secrétaires d'Etat du deuxième ministère de Richelieu avaient assisté aux deux importants Conseils de cabinet qui s'étaient tenus pour délibérer de l'opportunité d'une dissolution immédiate avec renouvellement intégral de la Chambre des députés ou d'un renouvellement par cinquième. Les trois sous-secrétaires d'Etat avaient, tout comme les ministres, fait connaître leur opinion et voté.

Nous voyons donc que les sous-secrétaires d'Etat jouent un rôle politique, assistent au Conseil, délibèrent et votent.

(1) Pasquier : *Mémoires*, tome IV, p. 365.

« C'étaient donc trois sous-secrétaires d'Etat venant compléter notre organisation ministérielle : MM. Mounier, Portalis et de Rayneval. Je ne saurais dire combien nous fut précieuse l'assistance de ces utiles collaborateurs. L'accord le plus parfait n'a cessé un instant entre leurs vues, leurs sentiments et ceux des ministres qui les avaient appelés ».

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome V, p. 268.

A côté de Mounier, au ministère de l'Intérieur, se trouvait un secrétaire général, le conseiller d'Etat Capelle. Il n'y a pas pour lui d'attributions politiques, il s'occupe uniquement de questions administratives.

Faut-il rappeler que la santé débile de M. de Serre le tenait éloigné de Paris, pendant de longs mois? Tandis qu'il était à Nice, son sous-secrétaire d'Etat (Siméon, et ensuite Portalis) dirigeait le ministère de la Justice.

Bien que cela fut une prérogative réservée aux ministres, il arriva même qu'un sous-secrétaire d'Etat soutint un projet de loi. Pasquier, Siméon et Portalis (sous-secrétaire d'Etat et pair) prirent part, au début de 1820, au nom du gouvernement, à la discussion, à la Chambre, du projet de loi sur la suspension de la liberté individuelle.

Il est juste de remarquer que les sous-secrétaires d'Etat ne jouèrent pas, au moment de leur création, le rôle important qui leur fut dévolu par la suite, et, notamment, en 1820.

Au début, leurs fonctions étaient beaucoup plus effacées et les sous-secrétaires d'Etat, choisis par les ministres du premier cabinet Richelieu, n'eurent point accès au Conseil.

Leur nombre a varié et l'on n'en trouve guère, d'une façon suivie, que dans les deux ministères du duc de Richelieu.

Le premier, M. Lainé, s'adjoignit, en 1816, M. Becquey à l'Intérieur. Quand celui-ci quitta son poste pour être nommé directeur général des Ponts et Chaussées, il fut remplacé par M. de Chabrol.

Le Chancelier Dambray ne conserva pas le secrétaire général qu'avait appelé son prédécesseur. Il voulait un collaborateur d'un titre plus élevé. Il se sépara donc de Guizot pour prendre le procureur général près la Cour royale de Pau, M. de Trinquelague, comme sous-secrétaire d'Etat. Nous savons qu'en devenant Garde des Sceaux, Pasquier prit M. Ravez en 1817.

Le ministre des Finances, Corvetto, eut également son sous-secrétaire d'Etat, M. de la Bouillèrie.

Le duc de Feltre appela, en cette qualité, à son ministère, en 1816, un député, M. Tabarié, qui le suivit dans la retraite. Le nouveau ministre de la Guerre, le maréchal Gouvion Saint-Cyr, lui donna, pour successeur, M. Allent⁽¹⁾.

Dans le cabinet Decazes, nous trouvons Siméon, sous-secrétaire d'Etat à la Justice.

Du deuxième ministère du duc de Richelieu, en 1820, nous connaissons les trois sous-secrétaires d'Etat: Portalis, Mounier et Rayneval. L'administration de Villèle ne les maintint pas en fonction (2).

Pendant la maladie de Ferronnays, en 1829, le ministre de la Justice — Portalis — assura l'intérim des Affaires Etrangères. Il fut alors créé un sous-secrétariat d'Etat à la Justice pour alléger la tâche du Garde des Sceaux. Ce poste fut confié à un député, M. Bourdeau, qui fut élevé, quelques mois plus tard, au rang de ministre de la Justice quand Portalis abandonna ce département pour devenir ministre des Affaires Etrangères.

La sous-secrétairerie d'Etat, en effet, constitua, souvent, pour ses titulaires, une école d'apprentissage. Bon nombre de ministres de la Restauration se recrutèrent dans cette pépinière: MM. de Chabrol, Siméon, Portalis et Bourdeau.

D'autres Excellences eurent une origine administrative: MM. de Vatimesnil et Capelle avaient été secrétaires généraux, tandis que MM. de Saint-Cricq et de Martignac avaient été directeurs généraux de ministère.

Lorsque le ministre placé à la tête d'un département ministériel s'en allait, le sous-secrétaire d'Etat le suivait dans la retraite. C'était la logique même, puisque — le plus souvent — il avait été choisi, à raison de sa personne, par le ministre.

(1) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome VI, p. 174, tome VII, p. 102 et 189.

(2) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome X, p. 422.

SECTION III

DU MINISTÈRE DE LA MAISON DU ROI

- I. Le ministre de la Maison du roi n'est que l'intendant particulier du souverain. — Son origine. — Il fait partie du Conseil et vote. — Sa situation particulière. — Louis XVIII s'est toujours montré hostile à ce que ce ministre fit partie d'un Conseil de ministres responsables.

Il exista, pendant une grande partie de la Restauration, un département d'une nature toute spéciale: le ministère de la Maison du roi, qui eut quatre titulaires, le comte de Blacas, le duc de Richelieu, le marquis de Lauriston et, enfin, le duc de Doudeauville. Comme on le sait, Blacas occupa son poste pendant toute la durée de la première Restauration et le duc de Richelieu, auquel sa succession fut offerte, refusa au retour de Gand.

Ce ne fut qu'à partir du 1^{er} novembre 1820, que ce ministère fut rétabli. Confié d'abord à Lauriston, il eut, à la retraite de ce dernier, au mois d'août 1824, un dernier titulaire, le duc de Doudeauville qui démissionna au mois de mai 1827 et ne fut jamais remplacé.

Quelles étaient donc les attributions de ce ministre?

Elles se composaient de deux parties distinctes: la première comprenait la proposition aux grandes charges de la Couronne et l'expédition des brevets; la seconde consistait dans l'administration des revenus de la liste civile, budget indépendant dont le ministre de la Maison n'était comptable et responsable que vis-à-vis du roi seul (1).

C'était donc un administrateur des biens personnels du roi, un homme de confiance, et l'admettre au sein du Conseil des ministres, était confondre les affaires du monarque avec celles de l'Etat.

Ce qui pouvait surprendre au début du XIX^e siècle, n'était pourtant que la survivance d'une tradition nationale.

(1) Ernest Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 469. Lettre du 18 janvier 1818 de Louis XVIII à Decazes.

Le principe de l'ancienne monarchie ne voulait-il pas que le pouvoir royal fût un pouvoir familial?

Les ministres des premiers rois capétiens étaient les serviteurs personnels du monarque. Les grands officiers faisaient partie de sa maison et étaient, au sens étymologique du mot, des « domestiques » (1).

Malgré ses fonctions d'intendant particulier, et en raison de son origine, le ministre de la Maison du roi s'asseyait autour de la table du Conseil des ministres. M. de Blacas avait été nommé ministre de la Maison du roi, « avec entrée et voix au Conseil » (2).

Le duc de Richelieu, en 1820, avait fait appel à Lauriston pour « se ménager, dans le Conseil, un auxiliaire assuré » (3).

Lauriston et la Tour Maubourg, ministre de la Guerre, défendirent, en Conseil des ministres, un projet d'ordonnance — inspiré par Monsieur — mettant à la retraite 150 généraux (4).

Les ministres qui se réunissaient, souvent, les uns chez les autres, tinrent, en 1822, plusieurs conseils chez leur collègue de la Maison du roi.

Cependant, ce ministre s'avérait, de plus en plus, étranger à la politique. A la chute du deuxième ministère de Richelieu, Lauriston fut le seul à rester dans le cabinet Villèle, malgré le changement complet de l'orientation politique.

Il n'avait pas été considéré comme responsable et solidaire de ses collègues. On estimait qu'il ne devait pas être mêlé aux révolutions ministérielles.

Il est néanmoins curieux de remarquer que le dernier ministre de la Maison, le duc de Doudeauville, démissionna à la suite d'un vote politique. Il n'avait pas voulu s'associer

(1) Fr. Funck-Brentano: *L'ancien régime*. — Chapitre IV « Le roi ».

(2) Vulabellé: *Histoire des deux Restaurations*, tome II, p. 67.

Pasquier: *Mémoires*, tome IV, p. 467. « M. de Lauriston était nommé ministre de la Maison, ce qui lui donnait entrée dans le Conseil des ministres ».

(3) Viel-Castel: *Histoire de la Restauration*, tome X, p. 318.

(4) Pasquier: *Mémoires*, tome V, p. 370.

à une mesure qu'il jugeait funeste: la dissolution de la garde nationale. Il préféra se retirer plutôt que d'être tenu pour responsable d'une décision qu'il réprouvait.

Désormais, l'administration de la Maison du roi fut confiée à un intendant général, M. de la Bouillerie, qui fut mis à l'écart de l'organisation gouvernementale.

Louis XVIII comprenait bien trop le système d'un régime parlementaire pour n'être point fermement opposé à ce que le ministre de sa Maison, le « ministre de sa poche » comme l'appelait Vitrolles (1), fit partie du Conseil des ministres.

C'était, à juste titre, à ses yeux, quelque chose d'inconcevable et d'anticonstitutionnel. Et puis, c'était porter atteinte à son libre choix d'un administrateur de ses biens particuliers. « Chose bien essentielle à maintenir, écrivait-il à Decazes, pour que ledit seigneur roi ait du moins quelque ombre de liberté, non seulement pour l'administration, mais encore pour le choix du ministre. Il en résulte que celui-ci ne doit pas faire partie du Conseil composé d'hommes responsables, car il faudrait qu'il partageât leur sort s'ils venaient à tomber » (2).

Louis XVIII expliquait à Decazes que l'exemple de Blacas ne prouvait rien (3). Qui était responsable, en 1814,

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome III, p. 178.

(2) Ernest Daudet : *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 469. Lettre du 18 janvier 1818.

(3) Voici ce qu'écrivait le baron de Vitrolles, dans ses *Mémoires*, au sujet des circonstances qui amenèrent la désignation de Blacas au ministère de la Maison.

..... « La formation de ce ministère s'était présentée dans nos entretiens avec le comte de Blacas. Ce ministre devait-il faire partie du Cabinet, ou rester en dehors de toute responsabilité ministérielle ? Nous n'avions pas alors une idée bien nette de ce qu'étaient les conséquences de cette responsabilité : je ne pensais pas qu'on voulût jamais l'appliquer au ministre chargé des affaires particulières du prince. D'un autre côté, sa présence au Conseil pouvait être utile. Lorsque nous vîmes à parler du choix de la personne, je soutins à M. de Blacas qu'à lui seul appartenait d'occuper cet emploi. Je lui faisais envisager que sa faveur auprès du roi serait un embarras dans les rapports de Sa Majesté avec ses ministres. Le seul moyen d'éviter ces inconvénients était de s'associer à l'administration régulière. Celle qui pouvait le mieux lui convenir était certainement le ministère intime du roi et de sa Maison. Le favori ne paraissait pas goûter mes raisons. Je crus d'abord qu'il faisait le renchéri pour se faire prier ; mais, je vis bientôt qu'il avait d'autres

« dans le Conseil? Et, il continuait en montrant à son favori quelle serait l'infériorité de sa situation s'il devenait ministre de la Maison. « Je suppose actuellement que je te fisse ministre de la Maison. D'abord, il faudrait que tu quittasses le Conseil, je viens d'en exposer les motifs et, pour ne rien dire d'autres inconvénients majeurs, tu descendrais d'évêque meunier ».

Par la suite, Louis XVIII affirma avec force son point de vue, à diverses reprises.

Pour remédier au partage des voix du cabinet Dessoles, Decazes proposa au roi le rétablissement du ministère de la Maison et la nomination de Pasquier à ce département.

Le roi refusa tout net.

« Je t'ai dit trop souvent, mon cher fils, écrivait-il à Decazes le 20 janvier 1819, les motifs qui m'éloignent de la nomination d'un ministère de la Maison du roi pour avoir besoin de te les répéter » (1).

Après l'assassinat du duc de Berry, Decazes écrivit à Louis XVIII pour donner sa démission. Il conseillait de faire appel à Richelieu et, si le roi le voulait, il s'offrait pour le ministère de la Maison.

L'affection n'ébranla point la raison du vieux roi. Il refusa encore.

motifs. Il m'avoua, à mon grand étonnement, qu'il ne croyait pas de sa dignité, à lui, Grand-maître de la garde-robe, d'accepter un ministère, qu'il n'y avait dans l'histoire de la Monarchie aucun exemple qu'un grand officier de la Maison eût rempli de telles fonctions: « excepté, disait-il, M. le Prince de Condé, revêtu de la charge de grand-maître de la Maison du roi, qui avait accepté d'être le chef du Conseil pendant la minorité de Louis XV ». Tout ébahi que j'étais, je ne me tins pas pour battu.

« Je portai la question à Sa Majesté elle-même, et je lui dis que ce ne serait pas impunément que la personne investie de sa confiance resterait étrangère à la discussion des affaires; que les ministres seraient inquiets d'une influence occulte qui pourrait contrarier celle que leur donnait leur position légale; enfin, qu'un grand crédit, vrai ou supposé, ne pouvait pas rester hors des affaires sans leur nuire. Le roi, suivant son habitude, semblait m'écouter avec attention, mais ne laissait pas pressentir sa décision. Cependant, M. de Blacas finit par accepter le ministère de la Maison du roi, qui lui donna l'entrée au Conseil. »

Vitrolles: *Mémoires*, tome II, p: 201 et suiv.

(1) Ernest Daudet: *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 316.

« Ma répugnance — écrivait-il le 16 février 1820 — pour avoir un ministre de la Maison faisant partie du ministère est invincible » (1).

Il fallut attendre le déclin du règne de ce grand roi constitutionnel, son effacement et l'influence grandissante de Madame du Cayla pour obtenir l'ordonnance du 1^{er} novembre 1820 qui appelait Lauriston au ministère rétabli.

(1) Ernest Daudet; *Louis XVIII et le duc Decazes*, p. 424.

SECTION IV

DE LA SECRÉTAIRERIE D'ÉTAT

1. La secrétairerie d'Etat, institution née du régime impérial. — Ne peut trouver sa place dans un gouvernement de cabinet. — Les arguments développés par Vitrolles. — Condamnation définitive de la secrétairerie à l'avènement du premier ministère de Richelieu.

Après les ministres d'Etat, après le ministre de la Maison du roi, le secrétaire d'Etat est le dernier parasite du régime parlementaire, sous la Restauration, dont nous allons parler.

Vitrolles avait su s'imposer au comte d'Artois, alors Lieutenant général, pour se faire nommer à l'emploi que le duc de Bassano occupait sous l'Empire. L'agent royaliste lui avait représenté qu'il convenait au secrétaire d'Etat d'être « le secrétaire particulier, au sens le plus étendu et le plus élevé, le chef de cabinet du souverain, le garde des minutes et de la signature du prince, le rédacteur des procès-verbaux du Conseil des ministres » (1).

Nous savons que ces fonctions furent conservées à Vitrolles pendant la durée de la première Restauration et, qu'au retour de Gand, il fut toléré par le ministère Talleyrand.

Sans avoir le droit de voter, il assistait, cependant, à toutes les séances du Conseil des ministres, même à celles que présidait le roi (2). Il prenait des notes, dressait des procès-verbaux, conservait les minutes.

Sa présence au Conseil n'allait pas sans froisser les ministres et sans faire naître des incidents, d'autant plus qu'il voulait émettre la prétention de contrôler les ministres, d'isoler le roi de ses conseillers et enfin de traiter, seul, les questions avec le souverain.

La résistance ne tarda pas à s'organiser et l'envahissant Vitrolles notait, avec amertume, dans ses *Mémoires* que

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome II, p. 26. Voir également, Villèle : *Mémoires*, tome I, p. 265.

(2) Pasquier : *Mémoires*, tome III, p. 378.

presque tous les ministres voulaient échapper à ce contrôle d'ordre et de régularité et qu'ils s'accoutumaient de plus en plus à porter directement leur travail au roi, n'appréciant guère les hautes vertus de l'organisme qu'il dirigeait et ne sentant que la gêne du joug qu'il faisait peser sur chacun d'eux (1). Il déplorait que la secrétairerie d'Etat eut été successivement dépouillée de ses attributions et il ne conservait que rancœur au duc de Richelieu qui, en formant son ministère en 1815, avait supprimé définitivement la secrétairerie d'Etat, sous le prétexte, disait-il, qu'un membre étranger au ministère et non responsable ne put siéger au Conseil.

Vitrolles restait convaincu qu'il n'avait été écarté que par jalousie.

Il était choquant de voir, dans l'ombre du roi, une éminence grise, irresponsable, à côté des ministres. Sa seule présence était un non-sens dans un cabinet parlementaire.

Il est heureux que l'esprit d'intrigue de Vitrolles, homme lige du comte d'Artois, ait incité, dès 1815, des ministres encore peu familiarisés avec les règles du système parlementaire, à faire disparaître un rouage dangereux qui ne pouvait trouver sa place dans un tel régime.

La secrétairerie d'Etat était née du gouvernement impérial. Elle trouvait sa nécessité dans le pouvoir personnel de l'Empereur qui avait besoin d'un secrétaire qui résumât dans un exposé simple et rapide l'objet des actes de son autorité, qui lui présentât un travail explicatif sur chaque question et tint note de toutes les décisions prises.

Vitrolles voulut défendre et justifier — aux yeux de Louis XVIII — le maintien de la secrétairerie d'Etat.

Le ministère de la Secrétairerie d'Etat avait été formé et développé, exposait-il, comme une conséquence de la concentration du pouvoir pour les exigences d'un système qui réservait au souverain la décision de tous les actes de l'administration, aujourd'hui très compliquée.

(1) Vitrolles : *Mémoires*, tome II, p. 211 et suiv.

... Une centralisation inventée par le despotisme a tout mis dans les mains du souverain.

... Et comment serait-il possible que le roi donnât aux affaires de l'Etat cette unité nécessaire pour ne pas tomber dans les contradictions qui infirment tout système de gouvernement, s'il n'a, auprès de sa personne, un dépositaire des actes publics qui soit en mesure de mettre continuellement sous ses yeux les décisions prises, les principes adoptés, de manière que le roi puisse sans cesse y renouer les actes de son gouvernement et de ses ministres? Cet homme d'ordre est le ministre secrétaire d'Etat (1).

Louis XVIII était trop sage et trop averti pour se laisser convaincre par ces développements. Il savait que « la décision de tous les actes de l'administration » ne lui était pas réservée mais appartenait au Conseil de ses ministres responsables.

(1) Vitrolles: *Mémoires*, tome II, p. 214.

« M. de Talleyrand ne cesse de dire :
« Les constitutions sont des bêtises ; les
« nations n'en veulent pas parce
« qu'elles ont l'instinct de la conser-
« vation. »

(Princesse de Lieven).

CONCLUSION

L'histoire de la Restauration a été parfois décriée. Souvent, bien à tort, elle est apparue terne.

L'ombre de Napoléon — grandi par la légende — a été le dissolvant de cette monarchie raisonnable et probe dont la tâche ingrate était de concilier des extrêmes, de ne point rebuter ses ennemis sans toutefois décourager ses amis.

Deux courants s'affrontent : la tendance nouvelle, héritée de la période révolutionnaire, la tendance ancienne, legs de l'antique monarchie, que vingt-cinq années de régimes divers n'avaient pas fait oublier.

Il fallut reconstruire, et l'on reconstruisit bien, puisque la France, à la fin de la Restauration, avait retrouvé la paix, la prospérité, l'ordre et sa grandeur traditionnelle.

Un régime nouveau était à créer. On fit de larges emprunts chez nos voisins, les Anglais, dont les idées libérales séduisaient, dont l'expérience de plusieurs siècles rassurait.

Mais on ne pouvait songer à copier le régime parlementaire tel qu'il fonctionnait en Angleterre : on devait compter avec le génie propre de la France. Les réminiscences du passé, l'âpreté des luttes de personnes, les inexpériences devaient provoquer des tâtonnements, inévitables, et engendrer des périodes de régime parlementaire plus ou moins pur. Le gouvernement parlementaire ne s'est pas imposé dès le premier jour, il ne s'est implanté que peu à peu.

Il ne résulte pas d'une loi constitutionnelle et, cependant, les hommes qui l'ont créé, ses ennemis et ses amis,

l'ont réalisé en brodant sur un canevas aux contours imprécis : la charte.

Il est né, en 1814, parce que tout autre régime ne paraissait pas alors possible. Il est né des faits, des circonstances et des besoins de l'heure présente et aussi d'une ardente poussée de libéralisme.

On ne dira jamais assez à la suite de quelles hésitations, de quels détours, de quelles inconséquences, le gouvernement parlementaire a tantôt progressé, tantôt reculé. Ce n'est qu'à la longue qu'il a trouvé son véritable climat.

Cependant des maladresses certaines, des malentendus, des entêtements, une presse violente, excessive, impitoyable — parfois contenue, parfois déchaînée — allaient, seize ans plus tard, ruiner un régime qui avait réussi le tour de force d'apaiser les esprits à l'intérieur, de mettre fin à l'hostilité des puissances à l'extérieur.

La charte détermine les corps politiques qui conseilleront et, peut-être, contiendront le pouvoir royal. On sait qu'il y aura deux Chambres : la Chambre des pairs et la Chambre des députés ; mais, si la constitution de la première assemblée ne souleva pas de difficultés — les pairs seront nommés par le roi —, celle de la Chambre des députés n'alla pas sans quelques hésitations (1).

Les attributions législatives des Chambres n'apparaissent pas clairement. Le texte, seul, permet d'affirmer la prépondérance de l'autorité royale.

Le roi est maître de la politique extérieure ; il a l'initiative des lois, il les promulgue après leur vote, il a le droit d'ajournement et peut dissoudre la Chambre. La Chambre, elle, vote le budget, exerce un pouvoir de contrôle, discute les pétitions reçues, peut proposer un amendement avec l'autorisation royale — règle qui ne fut jamais appliquée —. Elle surveille le pouvoir sans le déborder.

(1) Beugnot rapporte que l'abbé de Montesquiou émit cette idée : « au lieu de nous évertuer à créer des collèges électoraux, ne vaudrait-il pas mieux remettre au roi la nomination des députés ? Il les recruterait dans les listes de notabilités ainsi que le faisait le Sénat sous l'Empire ».

Beugnot : *Mémoires*, tome II, p. 222.

Ce n'est pas là un régime parlementaire bien hardi, et, cependant, on discutera tant des droits et des obligations de chacun, que le pouvoir législatif arrivera, à force d'émancipation et d'empiétements, à s'opposer au pouvoir royal.

Le droit constitutionnel, sous la Restauration, s'est développé, de jour en jour, par une évolution créatrice continue.

Et pourtant, au début, quelle sagesse, quelle timidité même ! Le roi, surtout, qui prêche l'union et l'oubli, a la crainte d'innover. Il faut, en effet, se souvenir que la Chambre des pairs comprenait un nombre imposant de membres du Sénat impérial, que la Chambre des députés de 1814 n'était autre que le corps législatif, changé d'étiquette, que les fonctionnaires de l'Empire continuaient d'occuper des postes importants de l'administration et de nombreuses préfectures. A défaut de loi électorale, la Chambre, qui devait être la « chambre introuvable », fut élue au mois d'août 1815 selon un mode emprunté au système des collèges électoraux du régime précédent. Ce sont ces députés, « plus royalistes que le roi », qui, les premiers, donnent le mauvais exemple. En voulant confisquer la royauté pour servir à leurs fins, ils inaugurent des mœurs anarchiques, s'octroient des libertés que la charte ne leur accorde pas, s'enhardissent jusqu'à empiéter sur le pouvoir royal et en arrivent à discuter, à remanier, à amender les projets de loi, contrairement aux dispositions mêmes de la charte.

Nous l'avons vu, ce sont eux, les ultras, qui, tout en reniant la charte et le gouvernement parlementaire, arrivent à en poser et à en imposer les bases. Pour combattre la chambre introuvable, un parti peu nombreux, mais qui comprend les plus grands talents, les Doctrinaires, exalte le pouvoir royal et le proclame le pouvoir prépondérant.

Mais, dès que le danger fut passé, dès que le territoire fut libéré, surgirent les difficultés qui rongeaient lentement le régime : les réminiscences du passé, les oppositions d'intérêts entre ceux de l'ancienne France et ceux qui s'étaient acquis des droits, à la faveur des temps nouveaux. La Chambre comprit, alors, une opposition bruyante. Ainsi la Cham-

bre des députés s'arrogea-t-elle des droits que ne lui donnait pas la charte. Elle sortit de sa sphère de contrôle et de régulateur de l'autorité. Elle harcela le pouvoir ministériel, nul ministre ne trouva grâce devant elle, et elle finit par supplanter, au mois de juillet 1830, le pouvoir royal.

*
* *

La lutte des assemblées — qui tendent à devenir envahissantes — contre les pouvoirs royal et ministériel; c'est toute l'histoire politique de la Restauration.

Aussi le cabinet n'a-t-il qu'un souci: maintenir son existence ministérielle. La lutte développe son instinct de conservation. Durer est la préoccupation dominante. C'est ainsi que l'on mesure, dès la première Restauration, les périls qu'il y a à voir les ministres travailler séparément, chacun à sa guise, sans unité de vue, sans chef. Le ministère, ignoré par la charte, est né de cette nécessité vitale. Mais que peut faire une assemblée d'hommes de gouvernement, si des personnages irresponsables se mêlent à ceux qui ont la charge de la responsabilité du pouvoir, si les ministres ne se considèrent pas comme étant solidaires les uns des autres, s'ils ne forment pas un tout homogène, s'ils n'admettent pas une parfaite concordance dans leurs décisions, si celles-ci ne sont pas arrêtées, au cours d'une délibération commune et si, enfin, un chef n'est pas là pour diriger cet ensemble?

Jaucourt et Pozzo di Borgo ont décrit l'incohérence et le désordre qui régnaient dans les réunions des ministres secrétaires d'Etat de la première Restauration.

D'abord, y avait-il réunion à proprement parler? Les ministres, les princes, maints personnages divers composaient alors le Conseil du roi. Les décisions étaient prises par tous. Un ministre ignorait la solution à laquelle avait pu s'arrêter son collègue. Les ministres étaient appelés, chacun à tour de rôle, auprès du roi. Des cloisons étanches s'élevaient entre eux.

La proclamation de Cambrai met un terme à cet état de choses. La « marche franche et assurée » du Conseil est reconnue nécessaire. Le Conseil des ministres devient une réalité. Talleyrand en est le président. Les princes en sont exclus. Les ministres délibèrent entre eux. Un étranger, cependant, les assiste en qualité de secrétaire.

De même que la charte — qui ne prévoit que les ministres — a ignoré le ministère, elle ignore le président du Conseil et ne précise rien quant au fonctionnement du Conseil des ministres.

L'idée de l'organisation d'une présidence du Conseil s'est imposée dès le retour de Gand. Ce personnage, que l'on n'avait pas prévu, est né, lui aussi, de la nécessité.

Tous les présidents du Conseil, à l'exception du duc de Richelieu, lors de la constitution de son deuxième ministère, se sont réservés la direction d'un département ministériel : tantôt les Affaires Etrangères (Talleyrand, Richelieu, général Dessoles, Polignac), tantôt l'Intérieur (Decazes), tantôt enfin, les Finances (Villèle).

Les progrès continuent de s'affirmer. Le duc de Richelieu éloigne, définitivement, du Conseil des ministres le secrétaire irresponsable, Vitrolles, et, à la suite de plusieurs remaniements ministériels, arrive à composer un ministère homogène.

Comme on l'a vu plus haut, on se réunit à jours fixes, on arrête les décisions en commun. Le Conseil des ministres est présidé tantôt par son président, tantôt par le roi.

Le nombre pair des ministres du cabinet Dessoles et sa scission en deux fractions égales entraînent rapidement sa chute. Mais on délibère et on vote, et c'est le partage des voix qui précipite le départ des trois opposants.

L'assassinat du duc de Berry assigne au ministère Decazes une très courte existence. La maladie de deux de ses membres principaux, Decazes et de Serre, limite son action.

Le second ministère de Richelieu offre, au moment de sa constitution, le type du gouvernement de cabinet. Pour la première fois, le président du Conseil choisit ses collègues comme il l'entend. La cohésion est parfaite. Il n'y a pas de

parasites. Malheureusement, cette harmonie fut de courte durée. Le succès des royalistes aux élections imposa trois nouveaux membres, dont Villèle et Corbière et, ce fut de nouveau la division.

La fin de cette même année de 1820 est marquée par un premier symptôme de régression. L'élément modérateur apporté par Louis XVIII s'estompe: l'âge, la maladie, l'éloignement de son favori Decazes, les manœuvres intéressées de Madame du Cayla annihilent, chaque jour, de plus en plus, la sage volonté du roi. Le comte d'Artois prend de l'influence et les résultats ne se font pas attendre: c'est le rétablissement du ministère de la Maison, avec Lauriston, c'est à la chute de Richelieu, l'absence de président du Conseil, tout au moins, au début de la constitution des ministères.

Le succès ayant favorisé les partis de droite, il était logique de laisser le pouvoir aux mains de Villèle qui, cependant, ne fut investi de la présidence que plusieurs mois après.

Louis XVIII mort, les principes sont de nouveau méconnus. Le duc d'Angoulême, devenu dauphin, siégera désormais jusqu'à la fin de la Restauration au Conseil des ministres, tandis que Charles X voudra imposer à ses ministres ses vues personnelles. Les ministres qui succédèrent à Villèle furent pris dans le centre droit bien que les électeurs aient fait triompher des députés appartenant à la gauche. Martignac est le ministre qui s'impose et qui fait figure de chef, mais, le cabinet qui porte son nom ne connut jamais de président. On n'est plus à une inconséquence près, le duc d'Angoulême, malgré son irresponsabilité, reçoit la direction du département de la Guerre, tandis que Charles X méprise ses ministres, leur manifeste son hostilité et les chasse sans ménagement.

Pas plus que le cabinet de Villèle, le ministère de Polignac n'eut de président. Il fallut les extravagances et la rudesse d'un ministre incapable pour rappeler les bienfaits de l'unité du ministère et la nécessité d'un chef.

*
**

Il est tentant — après un siècle — de rechercher si les générations actuelles ont mis à profit l'expérience du passé. On en peut encore douter.

La Monarchie de juillet, la République de 1848 et l'Empire n'offrent, en ce qui concerne notre étude, que peu d'intérêt dans l'évolution de la présidence du Conseil. Il faut attendre la grande guerre pour noter un effort tendant à renforcer cet organisme.

Le Président du Conseil, sous la troisième République, n'a rien à envier à son prédécesseur de 1814.

La constitution de 1875 l'a ignoré tout comme la charte.

La présidence du Conseil n'est pas prévue, n'est pas organisée.

Le manque d'autorité de celui qui doit être le premier ministre provient, en partie, de cette lacune.

Aussi a-t-on essayé, récemment, de faire de la présidence du Conseil non un mot, mais une réalité (1).

Les thèses et les conceptions les plus diverses n'ont pas manqué de se faire jour.

Pour augmenter sa puissance morale: choix et révocation des ministres par le président du Conseil; dissolution de la Chambre des députés prononcée par l'exécutif seul. Pour augmenter sa puissance matérielle: création d'un secrétariat général auprès du président du Conseil.

C'est pendant la guerre de 1914-1918, seulement, et à l'exemple des Anglais, que M. Ribot, en 1917, dota la présidence du Conseil d'un service administratif permanent (2).

Sous les ministères de M. Painlevé, en 1917, puis en 1925, des expériences pleines de hardiesse furent réalisées. Dans le second cabinet Painlevé, le sous-secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil devait fournir à son chef une documentation abondante sur toutes matières économique, so-

(1) Séance du Sénat du 19 juin 1934. Discours de M. Gaston Doumergue.

(2) L'organisation actuelle a été étudiée par M. Pierre Liou, dans une thèse, « *La présidence du Conseil. Son organisation* », édition 1935.

ciale, administrative, juridique, politique et financière. Il devait servir de trait d'union entre les divers départements ministériels. La présidence du Conseil devenait alors un centre d'organisation et un organe d'impulsion. Les questions à discuter en Conseil des ministres devaient être, auparavant, soumises à l'étude de la Présidence du Conseil. La section dite de la Présidence du Conseil, héritière directe de la secrétairerie d'Etat, préparait ainsi les Conseils des ministres, classait les archives et enregistrait les décisions prises.

Cette expérience qui devait donner des résultats excellents fut de courte durée. L'ère des compressions budgétaires fit supprimer, en 1926, l'institution nouvelle.

L'article 23 de la loi de finances du 24 décembre 1934 fixe le tout dernier état de la question, en organisant la présidence du Conseil dans un immeuble particulier, l'hôtel Matignon. L'hostilité des partis n'a pu permettre au gouvernement de M. Gaston Doumergue — qui dut abandonner le pouvoir au mois de novembre 1934 — de donner à la réforme qu'il souhaitait toute l'ampleur désirable.

Depuis la guerre, on assiste dans la plupart des pays d'Europe à un renforcement certain de l'Exécutif, et à un amoindrissement du rôle des assemblées dont l'omnipotence tend trop souvent à l'anarchie et mène à l'impuissance.

Le résultat consacré par la loi du 24 décembre 1934 est encore bien imparfait.

Des hommes de grade élevé et appartenant aux grandes administrations de l'Etat, Inspection des Finances, Conseil d'Etat, etc... sont détachés à la présidence du Conseil, en qualité de chargés de mission. Ce ne sont pas des fonctionnaires permanents. Ils forment un cadre dont les titulaires n'ont pas plus d'existence que le président du Conseil qui les a choisis et dont ils suivent la bonne et la mauvaise fortune politique.

Ils sont chargés du rôle délicat d'agents de liaison entre la présidence et les divers ministères, et présentent au Président tous les éléments de décisions propres à faciliter sa tâche.

Un petit nombre de fonctionnaires, ceux-là stables, forme le bureau du cabinet dont l'objet est de recueillir une documentation permanente sur les travaux législatifs, de tenir le Président au courant des débats engagés devant les Chambres et de classer les dossiers établis par les chargés de mission.

Un secrétaire général, fonctionnaire de grande classe et de haute culture, est à la tête de ces deux organismes qui forment le secrétariat général de la présidence du Conseil.

On ne peut que regretter l'insuffisance de cette timide réforme.

La présidence du Conseil n'est pas solidement organisée et l'Exécutif est toujours en butte aux attaques d'une puissance législative envahissante. Il doit redouter les flèches meurtrières que les partis aiguïssent dans les couloirs et dans leurs réunions de groupe.

Le gouvernement sera-t-il donc toujours contraint « de louvoyer, de transiger, de manœuvrer entre les intérêts et les partis qui le tiraillent, l'écartèlent et finalement le démolissent ! » (1)

Pour mettre un terme à l'anémiant instabilité gouvernementale, pour renforcer l'Exécutif et contenir le Législatif, pour que le président du Conseil fut le Chef, pour que le Conseil des ministres fit un travail profitable, il faudrait que l'usage, pour le président du Conseil, d'assumer la seule tâche déjà lourde de la présidence, sans diriger un ministère, fut normal; que le président put proposer au chef de l'Etat la révocation d'un ministre insuffisant ou récalcitrant, contre partie de la proposition de la nomination de ce ministre (2); que la dissolution de la Chambre des députés fut prononcée par le Président de la République, sur proposition du président du Conseil et sans l'avis du Sénat; que la durée des sessions du Parlement fut réduite et, qu'en-

(1) *Les mœurs politiques et la réforme de l'Etat*, de M. Emile La-barthe, édition 1935.

(2) Dans ce sens : Constitution espagnole du 9 décembre 1931; constitution portugaise du 19 mars 1933.

fin, la présidence du Conseil fut organisée d'une façon stable au moyen d'un secrétariat général administratif permanent.

Cet organisme, à notre avis, devrait avoir pour but:

1° préparer l'ordre du jour du Conseil des ministres, pour que chaque question ait été, au préalable, mûrie et étudiée;

2° documenter le président et lui soumettre tous éléments de décision;

3° coordonner le travail des différents départements ministériels;

4° enregistrer les décisions prises en Conseil pour en affirmer l'authenticité et fixer la pensée gouvernementale par un procès-verbal;

5° surveiller l'exécution des dites décisions (1).

*
* *

L'étude de cette période attachante qu'est la Restauration, comme le serait l'examen objectif de toute autre période de l'histoire, nous montre que ce qui doit être dépend non d'un texte, mais des besoins d'une Société.

Sans heurt, la Monarchie constructive se substitue à l'Empire agonisant. La transfusion d'un sang nouveau se fait avec une aisance — apparente — qui déconcerte. Pas d'accident, tout se déroule suivant un scénario médité par Talleyrand. Le diplomate veille à la sauvegarde de la France... en même temps qu'à celle de ses propres intérêts. Le pays malade est affaibli, mais sa guérison est certaine.

On glisse d'un régime à un autre. Et voilà, le 31 mars 1814, une révolution escamotée !...

Hier, comme aujourd'hui, de la nécessité de vivre naissent les rouages indispensables à la bonne marche de la machine gouvernementale.

Les constitutions, ne l'oublions pas, sont faites pour les hommes et non les hommes pour les constitutions.

(1) M. Louis Marin, député de Nancy, déposa en 1917 et 1919 un projet de loi adoptant des conceptions analogues pour l'organisation de la présidence du Conseil.

Tout est dans la manière dont on se sert des textes, le texte lui-même étant en soi fort peu de chose.

Si les hommes étaient sages, ils chercheraient davantage et avant tout à se réformer eux-mêmes. Ils comprendraient qu'il est vain de changer de régime, de substituer une constitution à une autre, si on ne change pas, auparavant, les hommes.

Sans doute, l'évolution des institutions est-elle nécessaire. La souplesse de celles-ci vaut mieux que leur conformisme à quelque théorie abstraite ou que leur rigueur dans l'ordre logique.

Evolution, dirons-nous, et non révolution. Avec un peu de sagesse, on eut pu faire l'économie des trois Glorieuses. Une goutte du sang français ne vaut pas la chimère d'un mode de gouvernement que l'on croit parfait, idéal et stable. On devrait changer de constitution toujours aussi simplement qu'en 1814.

Vu et permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris :

CHARLÉTY.

Vu : le Président de Thèse, [Signature] Vu : le Doyen,

Joseph BARTHÉLEMY. [Signature] E. ALLIX.

BIBLIOGRAPHIE

MÉMOIRES

- BARANTE (de). — *Souvenirs du baron de Barante*, de l'Académie Française, 1782-1866, publiés par son petit-fils, Claude de Barante. Paris, Calman Lévy, 1890-1901, 8 vol. in-8°.
- BEUGNOT. — *Mémoires du comte Beugnot*, ancien ministre, 1783-1815, publiés par le comte Albert Beugnot, son petit-fils. Paris, Dentu, édit., 1868, 2 vol. 2^e édition in-8°.
- CHATEAUBRIAND. — *Mémoires d'outre-tombe*, par M. le vicomte de Chateaubriand. 12 vol. in-8°, Paris, Eugène et Victor Penaud frères, édit., 1849.
- *Le Congrès de Vérone*, 2 vol. in-12, Leipzig, Brockhaus et Avenarius, 1838.
- FERRAND. — *Mémoires du comte Ferrand*, ministre d'Etat sous Louis XVIII, publiés pour la Société d'Histoire contemporaine par le vicomte de Broc (tome XIII), 1 vol. in-8°, Paris, 1897, Alph. Picard, édit.
- HAUSSEZ (baron d'). — *Mémoires du baron d'Haussez*, publiés par son arrière petite-fille la duchesse d'Almazan, 2 vol. in-8°, Paris, Calmann Lévy, édit. 1896.
- JAUCOURT. — *Correspondance du comte de Jaucourt*, ministre intérimaire des Affaires Etrangères, avec le prince de Talleyrand pendant le Congrès de Vienne, publiée par son petit-fils, sur les manuscrits conservés au dépôt des Affaires Etrangères. 1 vol. in-8°, Paris 1905, Plon édit.
- PASQUIER. — *Mémoires du chancelier Pasquier* publiés par M. le duc d'Audiffret-Pasquier, 6 tomes in-8°, Paris, Plon Nourrit édit., 1895.

POLOVTSOV. — *Recueil de la Société historique russe*, tome 54. — Le duc Armand Emmanuel de Richelieu; documents et lettres sur sa vie et ses actes, publiés par A. A. Polovtsov. Saint-Pétersbourg, 1886.

POZZO DI BORGO. — *Correspondance diplomatique du comte Pozzo di Borgo et du comte de Nesselrode*, 1814-1818, 2 vol. in-8°, Paris 1890-1897, Calmann Lévy, édit.

TALLEYRAND. — *Mémoires du prince de Talleyrand* publiés avec une préface et des notes par le duc de Broglie, Paris, Calmann Lévy, édit. 1891-1892, 5 vol in-8°.

VILLÈLE. — *Mémoires et correspondance du comte de Villèle*, 5 tomes in-8°, Paris, Perrin et Cie, édit. 1888-1890.

VITROLLES. — *Mémoires du baron de Vitrolles*. Paris, Charpentier édit., 1884, 3 vol. in-8°.

OUVRAGES GÉNÉRAUX

BARANTE. — *La vie politique de M. Royer-Collard, ses discours et ses écrits*, par M. de Barante. Paris, Didier, édit. 1863, 2 vol. in-8°.

BARTHÉLEMY (Joseph). — *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. Paris, Giard et Brière, édit. 1904, 1 vol. in-8°.

BARTHÉLEMY (Joseph) et DUEZ. — *Traité de droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, libr. 1926, 1 vol. in-8°.

BARTHÉLEMY (Joseph). — *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, 3^e édit. 1936.

CHATEAUBRIAND. — *De la monarchie selon la charte* par le vicomte de Chateaubriand, pair de France, ministre d'Etat. Bruxelles, Auguste Wahlen, impr. 1816, 1 vol. in-8°.

— *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les Français*. Paris, Le Normant impr. 1814, 1 broch. in-8°.

BENJAMIN-CONSTANT. — *Cours de politique constitutionnelle ou collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif* par Benjamin-Constant, avec une introduction et des notes par Ed. Laboulaye. Paris, 1861, de Guillaumin et Cie, libr., 2 vol. in-8°.

DAUDET (Ernest). — *Louis XVIII et le duc Decazes*. Paris, Plon et Nourrit, édit. 1899, 1 vol. in-8°.

— *Le ministère de M. de Martignac*. Paris, 1875, Dentu libr., 1 vol. in-8°.

DUVERGIER DE HAURANNE. — *Histoire du gouvernement parlementaire en France (1814-1848)*. Paris, Michel Lévy, édit. 1857-1871, 10 vol. in-8°.

DUVERGIER. — *Collection complète des lois, décrets, ordonnances et avis du Conseil d'Etat*. Paris, Guyot, Scribe et Charles Béchét, libr.

ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6° édit., Paris 1914, libr. du recueil Sirey, 1 vol. in-8°.

FRANTZ FUNCK-BRENTANO. — *L'Ancien Régime*. Arthème Fayard et Cie, édit., Paris 1932, 50° édit., 1 vol.

GORCE (Pierre de la). — *La Restauration*. Louis XVIII, 19° édit., Charles X, 10° édit., Paris 1926-1928, Plon, édit., 2 vol. in-8°.

GUIZOT. — *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*. Paris, Maradan, 1816, 1 broch. in-8°.

LABARTHE (Emile). — *Les mœurs politiques et la réforme de l'Etat*. Paris, Marcel Rivière, libr. 1935, in-16°.

LIOUS (Pierre). — *La présidence du Conseil, son organisation* (thèse). Paris, 1935, édit. Domat-Montchrestien.

LUCAS-DUBRETON. — *La Restauration et la Monarchie de juillet*, 8° mille, Paris libr. Hachette, 1 vol. in-8°.

MAHUL (Alphonse). — *Tableau de la constitution politique de la monarchie française selon la charte ou Résumé du droit public des Français*. Paris, 1830, Achille Désauges, libr., 1 vol. in-8°.

MAYOUX (Jean). — *La solidarité ministérielle. Théorie générale. Ministères de la Restauration* (thèse). Paris, 1918, in-8°, Henri Richard impr.

MICHON (Louis). — *Le gouvernement parlementaire sous la Restauration*. Paris, 1905, Pichon et Durand-Auzias, 1 vol. in-8°.

PALLAIN (G.). — *Correspondance inédite du prince de Talleyrand et du roi Louis XVIII*. Paris, Plon, 1881, 1 vol. in-8°.

PIERRE (Eugène). — *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, par Eugène Pierre, secrétaire général de la présidence de la Chambre des Députés. Paris, 1893, librairies imprimeries réunies, 1 vol. in-8°.

ROUX. — *Le pouvoir constituant sous la Restauration* (thèse). Paris, 1908.

SAINT-AULAIRE (comte de). — *Talleyrand*. Dunod édit., Paris.

SIMON (Pierre). — *L'élaboration de la charte constitutionnelle de 1814 (1^{er} avril-4 juin 1814)*. Paris, E. Cornély, 1906, 1 vol. in-8°.

VAULABELLE (Ach. de). — *Histoire des deux Restaurations jusqu'à l'avènement de Louis-Philippe (de janvier 1813 à octobre 1830)*, 5^e édit., Paris, Perrotin, édit. 1860, 8 vol. in-8°.

VIEL-CASTEL (Louis de). — *Histoire de la Restauration*. Paris, Michel Lévy frères, 1865, 20 vol. in-8°.

VITROLLES (baron de). — *Du ministère dans le gouvernement représentatif par un membre de la Chambre des Députés*. Paris, Dentu libr. 1815, 1 broch. in-8° (publiée sous l'anonymat).

ANNEXE

COMPOSITION DES MINISTÈRES DE LA RESTAURATION

I. — *Ministère de la Première Restauration* (13 mai 1814)

Justice	Chancelier Dambray	<i>Ministres</i> <i>Secrétaires d'Etat</i>
Affaires Etrangères	Prince de Bénévent	
Intérieur	Abbé de Montesquiou	
Guerre	Général Dupont remplacé par le Maréchal Soult	
Finances	Baron Louis	
Marine	Malouet	
Direction générale de la Police	Beugnot	
Direction générale des Postes	Ferrand	
Maison du roi	Blacas	

II. — *Ministère Talleyrand* (9 juillet 1815)

<i>Présidence du Conseil</i> et Affaires Etrangères	Talleyrand
Finances	Baron Louis
Guerre	Gouvion Saint-Cyr
Marine	Jaucourt
Police	Fouché
Justice	Pasquier
Intérieur	Pasquier (intérim)
Maison du roi	Richelieu (qui refuse)

III. — *Ministère Richelieu* (26 septembre 1815)

<i>Présidence du Conseil</i> et Affaires Etrangères	duc de Richelieu
Justice	Barbé-Marbois remplacé par Dambray 7-5-1816 remplacé par Pasquier 19-1-1817
Finances	Corvetto remplacé par Roy, à la fin du ministère
Guerre	duc de Feltre remplacé par Gouvion St-Cyr, le 12-9-1817
Intérieur	Vaublanc remplacé par Lainé, le 7-5-1816
Marine	Dubouchage remplacé par Gouvion St-Cyr, le 23-6-1817 remplacé par Molé, le 12-9-1817
Police	Decazes

IV. — *Ministère Dessoles* (31 décembre 1818)

<i>Présidence du Conseil</i> et Affaires Etrangères	Général Dessoles
Justice	de Serre
Intérieur	Decazes
Marine	Portal
Finances	Baron Louis
Guerre	Gouvion Saint-Cyr

V. — *Ministère Decazes* (2 novembre 1819)*Présidence du Conseil*

et Intérieur	Decazes
Affaires Etrangères	Pasquier
Finances	Roy
Guerre	la Tour-Maubourg
Justice	de Serre
Marine	Portal

VI. — *Deuxième ministère Richelieu* (20 février 1820)*Présidence du Conseil* duc de Richelieu

Justice	de Serre
Intérieur	Siméon
Affaires Etrangères	Pasquier
Marine	Portal
Finances	Roy
Guerre	la Tour-Maubourg
Maison du roi	Lauriston
(à dater du 1-11-1820)	

Ministres	} Villèle
sans portefeuille	
(21-12-1820)	
	} Corbière
	} Lainé

VII. — *Ministère Villèle* (14 décembre 1821)

Finances	Villèle
	<i>Présidence du Conseil</i>
	(4 septembre 1822)

Affaires Etrangères	Montmorency
	remplacé par Villèle, intérim
	remplacé par Chateaubriand
	remplacé par Villèle, intérim
	remplacé par Damas, 4-8-1824

Justice	Peyronnet
Intérieur	Corbière
Guerre	duc de Bellune remplacé par Général Digeon, mars 1823 remplacé par Damas, décembre 1823 remplacé par Clermont-Tonner- re, 4-8-1824
Marine	Clermont-Tonnerre remplacé par Chabrol, 4-8-1824
Maison du roi	Lauriston remplacé par le duc de Doudeau- ville, 4-8-1824
Affaires Ecclésiastiques et Instruction Publique (création du 24-8-1824)	Mgr. Frayssinous, évêque d'Her- mopolis

VIII. — *Ministère Martignac* (5 janvier 1828)

Justice	Portalis remplacé par Bourdeau
Affaires Etrangères	la Ferronnays remplacé par Portalis
Finances	Roy
Intérieur	Martignac
{	Guerre-Administration de Caux
	Guerre - Personnel duc d'Angoulême, dauphin (jusqu'au 17-1-1828)
	(réunies le 17-1-1828 sous l'autorité de de Caux).
Marine	Chabrol remplacé par Hyde de Neuville
Affaires Ecclésiastiques	Mgr. Frayssinous remplacé par Mgr. Feutrier

Commerce et Colonies Saint-Cricq
(création 20-1-1828)

Instruction Publique Vatimesnil
(créée autonome le 10-2-1828).

IX. — *Ministère Polignac* (8 août 1829)

Affaires Etrangères Polignac *Présidence du Conseil*
(17-11-1829)

Intérieur la Bourdonnaye
remplacé par Montbel 17-11-1829
remplacé par Peyronnet, mai 1830

Guerre Général de Bourmont

Affaires Ecclésiastiques et Instruction Publique Montbel
remplacé par Guernon-Ranville,
le 17-11-1829

Justice Courvoisier
remplacé par Chantelauze, mai
1830

Marine Amiral de Rigny (qui refuse),
remplacé par d'Haussez

Finances Chabrol
remplacé par Montbel, mai 1830

Travaux Publics Capelle
(créé en mai 1830)

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	9
--------------------	---

CHAPITRE I^{er}

LA CHARTE ET LES MINISTRES LES IDÉES DES CONTEMPORAINS.

SECTION I. — <i>La Charte et les Ministres</i>	13
La charte suppose les ministres; elle est muette quant à l'organisation du ministère.....	13
SECTION II. — <i>Les Idées des Contemporains</i> . — (Chateaubriand, Benjamin-Constant, Vitrolles, Guizot).....	18
I. — L'opinion générale, la Constitution et le Ministère	18
II. — Inviolabilité et irresponsabilité du pouvoir royal. — Pouvoir neutre. — Distinction faite par Benjamin-Constant entre le pouvoir royal et le pouvoir ministériel. — Nécessité du ministère. — Conditions qu'il doit réunir	20
III. — Les ministres devraient être membres des Chambres et assister aux séances. — Utilité, sous un gouvernement représentatif, de la présence d'orateurs dans le ministère	23
IV. — De la nomination et de la révocation des ministres par le roi.....	24
V. — Pour vivre, le Cabinet doit se concilier et obtenir la majorité dans les Chambres.....	27
VI. — Du principe de l'unité ministérielle.....	34
VII. — Seule, la responsabilité pénale des ministres est inscrite dans la charte. — Comment, à la longue, la responsabilité politique, s'étendant au ministère en entier, arrive à s'imposer aux esprits.....	35
VIII. — M. Guizot et le ministère. Caractère du ministère dans le gouvernement représentatif d'après Vitrolles et Guizot. — Controverse.....	39
IX. — En 1814, s'il y a des ministres, il n'y a point de ministère	44

CHAPITRE II

LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL	45
TALLEYRAND ET LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL	45

I. — Pourquoi existe-t-il une sorte de méfiance contre le Président du Conseil? — Le premier ministre anglais à la fin du xviii ^e siècle. — Ce que doit être un Président du Conseil.....	45
--	----

SECTION I. — <i>Première Restauration</i>	49
I. — 13 mai 1814 : le premier ministère.....	49
II. — Absence de Président du Conseil. — Blacas, — Dambray	52
III. — Le Conseil d'en-haut. — Ordonnance du 29 juin 1814	53
IV. — Où l'on préfère « intriguer » plutôt que de gouverner. — Talleyrand	54
V. — Gand. — Les Cent Jours. — Où l'on sent la né- cessité d'un président du Conseil. — Soutenu par l'étranger, Talleyrand lutte pour obtenir un ministère uni et solidaire	57
SECTION II. — <i>Le Ministère Talleyrand</i>	61
I. — Retour de Gand. — Proclamation de Cambrai, 28 juin 1815. — Conseil des ministres qui précéda cette proclamation	61
II. — 9 juillet 1815, constitution du ministère.....	63
III. — Préambule de l'ordonnance portant nomination des ministres. — Conseil des ministres. — Conseil privé	64
IV. — Talleyrand, président du Conseil. — Son rôle. — Son apathie	67
V. — Importance du ministère. — Sa chute.....	69

CHAPITRE III

PRÉSIDENTICE DU CONSEIL (suite) 71

LES VICISSITUDES DE LA PRÉSIDENTICE DU CONSEIL

AU COURS DES DIFFÉRENTS MINISTÈRES DE LA RESTAURATION 71

SECTION I. — <i>Premier ministère Richelieu</i>	71
I. — 26 septembre 1815. — Constitution du ministère. — Suppression de la secrétairerie d'Etat.....	71
II. — Rôle du duc de Richelieu, président du Conseil. — La nature de son caractère et l'importance des né- gociations diplomatiques l'éloignent de la politique intérieure	73
III. — Conflit entre le ministère et la Chambre. — Pro- jet de loi des élections. — Renouvellement intégral, renouvellement par cinquième. — Activité et opposi- tion de la commission. — Tractations entre la com- mission et les ministres. — Rôle effacé du ministère. — Budget	77
IV. — Deux tendances se dessinent dans le ministère. — Hésitations de Louis XVIII à prendre un parti. — Conseils des ministres. — Echec du duc de Riche- lieu à constituer un nouveau ministère. — Sa chute.	82
SECTION II. — <i>Ministère Dessoles</i>	88
I. — L'ordonnance du 31 décembre 1818. — Formation et composition du ministère. — Un chef nominal : le général marquis Dessoles, président du Conseil et ministre des Affaires Étrangères. — Un chef de fait : Decazes. — Suppression du ministère de la police..	88

- II. — Nombre pair des ministres. — Inconvénients. — Demande de Decazes. — Louis XVIII fait connaître sa volonté de départager ses ministres en cas de conflit. — Ordonnance du 5 mars 1819 modifiant la majorité de la Chambre haute..... 90

- III. — Election de l'abbé Grégoire. — La cassure s'accroît. — A l'insu du président du Conseil, de Gouvion Saint-Cyr et du baron Louis, Decazes et de Serre étudient, en accord avec le roi, un projet de loi électorale et un profond remaniement du cabinet. — Offre de la présidence du Conseil au duc de Richelieu. — Où l'on pense créer de nouveaux ministres et adjoindre aux ministres de hauts fonctionnaires. — Conseil des ministres du 17 novembre 1819. — Démissions de Dessoles, Louis et Saint-Cyr..... 91

SECTION III. — *Ministère Decazes*..... 95

- I. — Formation du ministère. — Rôle et caractère de Decazes, président du Conseil. — Son activité..... 95

- II. — Assassinat du duc de Berry. — Important conseil des ministres pour arrêter les mesures à prendre. — Chute du ministère. — Louis XVIII définit le rôle du président du Conseil dans un gouvernement de Cabinet 97

SECTION IV. — *Deuxième ministère Richelieu*..... 99

- I. — Le duc de Richelieu constitue son ministère. — Il prend la présidence du Conseil sans portefeuille. — Remplacement du ministre de l'Intérieur. — Choix de trois sous-secrétaires d'Etat. — Rôle prépondérant du président du Conseil. — Son énergie. — Son activité. — Ministère uni..... 99

- II. — Vote de la loi des élections. — La lutte est soutenue par tout le ministère. — Où il est question de la dissolution de la Chambre. — Premier conseil des ministres comprenant des éléments étrangers. — Deuxième conseil des ministres. — Malgré l'opinion de la majorité, le président du Conseil impose son point de vue 103

- III. — Vote de l'adresse. — Coalition de la droite et de la gauche pour amener la chute du Cabinet. — Apathie de Louis XVIII qui ne soutient pas son ministère 104

SECTION V. — *Ministère Villèle*..... 107

- I. — Formation du ministère. — Liste remise par le président démissionnaire. — Pas de président du Conseil. — Raisons de cette absence..... 107

- II. — Les premières difficultés. — Congrès de Vérone. La nécessité d'une direction se fait sentir. — Ordonnance du 4 septembre 1822 élevant Villèle à la présidence du Conseil. — Désaccord entre Villèle et le ministre des Affaires Etrangères; conseil des ministres du 25 décembre 1822. — Nomination de Chateaubriand. — Renvoi du ministre de la Guerre..... 109

III. — Comment Villèle conçoit son rôle de président du Conseil. — Ses qualités, ses défauts. — Travailleur acharné. — Plus d'entêtement que de volonté. — Il ne s'élève pas contre les initiatives fâcheuses de Charles X	114
IV. — Le président du Conseil prisonnier de son parti. — Il est en butte aux menaces et aux marchandages. — En détruisant l'opposition, l'opinion royaliste devint ingouvernable	117
V. — L'hostilité contre le ministère. — Licenciement de la garde nationale. — Elections défavorables. — Indécision de Charles X. — Chute du cabinet.....	120
SECTION VI. — <i>Ministère Martignac</i>	122
I. — Formation du ministère. — Rôle joué par Villèle. Les nouveaux ministres ne sont pas pris dans la coalition de droite et de gauche qui avait précipité la chute de Villèle. — Administration de la Guerre. — Nomination du Dauphin. — Pas de président du Conseil. — Difficultés qui en résultent.....	122
II. — Rôle de Martignac. — Difficultés de sa tâche. — Inimitié de Charles X pour ses ministres. — Son étrange manière de concevoir l'attitude d'un souverain constitutionnel	124
III. — Retraite du ministre des Affaires Etrangères. — Difficultés qu'entraîne son remplacement. — Où l'on essaie de former un ministère bien que le cabinet de Martignac ne soit pas démissionnaire. — Chute de Martignac	126
SECTION VII. — <i>Ministère Polignac</i>	129
I. — Le ministère du 8 août 1829. — C'est un ministère de combat, et, cependant, personne ne sait où l'on va. — Comment les ministres sont choisis. — Absence de président du Conseil.....	129
II. — La nécessité d'un président du Conseil finit par s'imposer. — Nomination de Polignac. — Qui dirige le Conseil ? — Le roi ou le président ? Rôle effacé de Polignac. — Politique personnelle de Charles X. — D'importantes questions ne sont pas délibérées en Conseil	131
III. — Discours du trône. — Vote de l'adresse des 221. Dissolution de la Chambre. — Ultimes conseils des ministres. — Les ordonnances.....	135

CHAPITRE IV

HOMOGÉNÉITÉ ET SOLIDARITÉ MINISTÉRIELLES 139

GÉNÉRALITÉS 139

SECTION I. — *Première Restauration*..... 140

- I. — Où l'on parle, dès les débuts de la Restauration, d'homogénéité et de solidarité. — Le ministère de 1814 a été constitué sans tenir compte de ces principes 140

SECTION II. — <i>Ministère Talleyrand</i>	143
I. — Il se montre uni et solidaire. — Comment ces principes sont affirmés avec force. — Le ministère se retire en entier	143
SECTION III. — <i>Premier ministère Richelieu</i>	146
I. — Les intrigues du pavillon de Marsan minent l'autorité du duc de Richelieu.....	146
II. — Vers l'homogénéité. — De quelle singulière façon Vaublanc conçoit la solidarité ministérielle. — Premiers remaniements du Cabinet. — Départ de Vaublanc, Barbé-Marbois, Dambray	148
III. — Efforts de Decazes et de la diplomatie russe pour obtenir l'unité dans le ministère. — Départ du duc de Feltre et de M. Dubouchage.....	150
SECTION IV. — <i>Ministères Dessoles et Decazes</i>	154
I. — Dans le cabinet Dessoles, deux blocs, d'égale force, s'affrontent. — Aucune solidarité. — Méfiance entre les deux groupes de ministres. — Par leur démissions, Dessoles, Louis et Gouvion Saint-Cyr — qui n'approuvaient pas le projet de loi électorale — respectent la règle de la solidarité. — Marche incertaine du ministère Decazes	154
SECTION V. — <i>Deuxième ministère Richelieu</i>	156
I. — Débuts du ministère. — Il se montre homogène et solidaire. — Entrée de Villèle et Corbière dans le cabinet. — Ils restent prisonniers de leur parti. — L'union est rompue. — Leur action, isolée et indépendante de celle de leurs collègues, est la négation du principe de la solidarité.....	156
SECTION VI. — <i>Ministère Villèle</i>	161
I. — Inimitié entre ses membres. — Jalousies. — Lutte entre Villèle et Montmorency. — La conversion des rentes. — Rôle de Chateaubriand. — Sa destitution. — Intrigues du duc de la Rochefoucauld. — Où l'on parle de la suppression de la présidence du Conseil..	161
SECTION VII. — <i>Ministère Martignac</i>	165
I. — Pas de plan arrêté. — Cependant, le cabinet apparaissait uni et solidaire.....	165
SECTION VIII. — <i>Ministère Polignac</i>	167
I. — Aucun échange de vues entre ses membres. — Absence complète d'homogénéité. — MM. de Chabrol et Courvoisier, en se retirant, entendent se désolidariser d'une politique qu'ils désapprouvent.....	167

CHAPITRE V

RÉUNIONS ET TRAVAUX DES MINISTRES

SECTION I. — <i>L'Ere des tâtonnements. — Les réunions des ministres de la première Restauration</i>	171
I. — Le manque d'expérience des ministres. — Chacun se confine dans son département. — A vrai dire, il n'y a pas de délibérations aux réunions de ministres auxquelles assiste le roi. — Les décisions sont souvent prises par un ministre sans en référer à ses collègues	171

282. LE CONSEIL DES MINISTRES SOUS LA RESTAURATION

II. — Travail particulier des ministres avec le roi....	176
III. — Travail des ministres entre eux. — Comités. — Dîners	177
SECTION II. — <i>Conseils de Cabinet. — Comment les ministres de la Restauration préparent les questions, les étudient et en délibèrent</i>	180
I. — Réunions des ministres en dehors du roi. — Con- seils de cabinet sous la présidence du président du Conseil. — Secret des délibérations. — Fréquence et durée des Conseils. — Les ministres exposent les affaires de leur département. — Les questions impor- tantes font l'objet d'une discussion : chacun expose son point de vue et l'on passe aux voix.....	180
II. — Rapports des ministres avec les Chambres. — Leur entrée dans les Chambres. — Droit absolu de parole. — En principe, les ministres n'ont pas en- trée dans les commissions. — Discussions du budget	185
III. — Les ministres dans le cabinet du roi.....	186
IV. — La journée d'un ministre de la Restauration....	191
V. — Diversité des questions traitées en Conseil. — De quelques conseils où siègent des personnalités étrangères au Cabinet.....	193
CHAPITRE VI	
LE ROI ET SON CONSEIL	197
SECTION I. — <i>Notions juridiques sur le rôle du roi dans un Gou- vernement de Cabinet</i>	197
I. — Les pouvoirs du roi d'après le texte même de la charte. — Différents exposés de doctrine du rôle per- sonnel du roi dans un gouvernement parlementaire. — Deux thèses en présence : le roi peut gouverner ; le roi n'est que le titulaire théorique du pouvoir. — Juste exposé de Benjamin-Constant. — Théorie juri- dique du rôle d'un souverain constitutionnel.....	197
SECTION II. — <i>Louis XVIII.</i>	204
I. — Caractère de Louis XVIII. — « Ses qualités émi- nentes et ses regrettables faiblesses » concourent à en faire un roi constitutionnel dont le type se rap- proche de celui proposé par Benjamin-Constant. — Comment il comprend son rôle. — Il entend laisser ses ministres gouverner et leur prête son appui....	204
II. — Louis XVIII préside régulièrement le Conseil des ministres, écoute l'avis de chacun et, dans les affai- res importantes seulement, résume la ques- tion, prend une décision, tranche la difficulté et vote. Le roi n'intervient que rarement et donne des con- seils discrets. — Ne prend d'initiative que très excep- tionnellement	210
III. — La sagesse et la fermeté de Louis XVIII s'affir- ment à l'occasion de la dissolution de la Chambre introuvable. — Part active prise par le roi dans cette décision	212

SECTION III. — <i>Charles X.</i>	217
I. — Caractère de Charles X. — Son incompréhension du gouvernement parlementaire. — Il veut être un roi qui gouverne. — Trop souvent, il impose sa politique personnelle à ses ministres responsables.....	217
II. — Assiduité de Charles X à présider le Conseil des ministres. — Le roi vote, dans son Conseil et recueille les voix	220
SECTION IV. — <i>Entrée des princes dans le Conseil.</i>	225
I. — Première Restauration : les princes du sang ont, de droit, leur entrée dans les conseils présidés par le roi. — Au retour de Gand, ils en sont exclus et siègent, désormais, dans une assemblée inexistante, en fait, le Conseil Privé. — A l'avènement de Charles X, le Dauphin a, de nouveau, son entrée au Conseil des Ministres	225
SECTION V. — <i>Le Conseil Privé.</i>	229
I. — Existence nominale du Conseil Privé. — Les Ministres d'Etat, qui en font partie, ne jouent aucun rôle. — La règle est qu'à la chute de chaque ministère, ses membres soient nommés ministres d'Etat..	229

CHAPITRE VII

DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS ET ATTRIBUTIONS 231

SECTION I. — <i>Changements dans le nombre et la compétence des ministères</i>	231
I. — Le nombre des ministères n'est pas déterminé. — Projets de dédoublement. — Où l'on sent la nécessité d'accroître le nombre des départements ministériels.	231
II. — Le Conseil de l'Instruction Publique, à la tête duquel se trouve un président, dépend de l'Intérieur. — Rétablissement de la dignité de grand maître de l'Université. — L'ordonnance du 24 août 1824 institue un ministère des Affaires Ecclésiastiques et de l'Instruction Publique. — Sous le ministère de Martignac, l'Instruction Publique est séparée des Affaires Ecclésiastiques et, de nouveau, rattachés à celles-ci à la fin de la Restauration.....	235
III. — Le ministère du Commerce et des Manufactures est créé sous l'administration de Martignac.....	238
IV. — Dédoublement du ministère de la Guerre (ordonnance du 5 janvier 1828). — Cette innovation fâcheuse est rapportée douze jours après.....	239
V. — Mai 1830. — Création du ministère des Travaux Publics	240
SECTION II. — <i>Des Sous-Secrétaires d'Etat.</i>	241
I. — Les Sous-Secrétaires d'Etat, choisis par les titulaires de département, ministériels, sont des ministres de seconde zone. — Ils jouent un rôle politique. — Ils ont accès au Conseil, délibèrent et votent. — Les sous-Secrétaireries d'Etat préparent aux fonctions ministérielles	241

SECTION III. — <i>Du ministère de la Maison du roi</i>	246
I. — Le ministre de la maison du roi n'est que l'intendant particulier du souverain. — Son origine. — Il fait partie du conseil et vote. — Sa situation particulière. — Louis XVIII s'est toujours montré hostile à ce que ce ministre fit partie d'un conseil des ministres responsables	246
SECTION IV. — <i>De la Secrétairerie d'Etat</i>	251
I. — La Secrétairerie d'Etat, institution née du régime impérial. — Ne peut trouver sa place dans un gouvernement de Cabinet. — Les arguments développés par Vitrolles. — Condamnation définitive de la Secrétairerie à l'avènement du premier ministère de Richelieu	251
CONCLUSION	255
BIBLIOGRAPHIE	267
ANNEXE	271

Imprimerie REMONDIN
Rue de Brébisson. - FALAISE

1936

